

LA POLITIQUE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 9 juin 1931, à 14 heures

PAR

François BALMELLE

Receveur de l'Enregistrement

JURY

Président : M. DE LAPRADELLE

*Suffragants : MM. BASDEVANT,
LE FUR.*

LES PRESSES MODERNES
45, rue de Maubeuge
P A R I S

1931

LA POLITIQUE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 9 juin 1931, à 14 heures

PAR

François BALMELLE

Receveur de l'Enregistrement

JURY

Président : M. DE LAPRADELLE

Suffragants : MM. BASDEVANT,

LE FUR.

LES PRESSES MODERNES

45, rue de Maubeuge

P A R I S

1931



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

La politique du Comité Economique, c'est toute l'activité économique de la S. D. N. Nous n'avons pas voulu l'étudier. Cela a déjà été fait dans les thèses de MM. Calomfiresco et Guillaïn et, plus récemment encore, par M. Hantos.

Nous avons choisi à dessein la date de 1927, parce que c'est celle de la réunion de la Conférence Internationale qui s'est tenue à Genève et qui a donné à l'économie internationale moderne des directives très nettes. Dans quelle mesure ont-elles été suivies par les divers gouvernements ? C'est ce que nous avons dit. Et aussi la Conférence ne s'est-elle pas trompée lors qu'elle a considéré la clause inconditionnelle et illimitée de la Nation la plus favorisée comme un moyen d'amener l'abaissement progressif des barrières douanières ? C'est ce que nous avons essayé de démontrer.

Héritier de la doctrine de la conférence de 1927, le Comité Economique s'est ingénié à l'adapter aux circonstances. Il s'est trouvé en présence de difficultés insurmontables et il a eu à résoudre les questions les plus complexes de la science économique. On sait à quel point les questions douanières sont intime-

ment mêlées à la vie économique de chaque pays. Que jusqu'à présent la politique économique genevoise n'ait pas abouti à des résultats en proportion des efforts tentés, c'est ce que nul ne pourra contester. La Convention sur les prohibitions de 1927-1928 n'a pas recueilli les ratifications nécessaires et, quant aux expériences sur la Trêve douanière et la réduction progressive limitée à un groupe de produits, elles ont subi un échec complet.

Il faut rechercher les raisons de cette défaite. Elles sont, d'après nous, d'ordres divers. C'est d'abord une question de méthode. Le Comité Economique est parti de ce principe que, les accords bilatéraux s'étant révélés insuffisants, il fallait recourir à l'action concertée. Mais qui dit action concertée dit entente préalable. Comment pourrait-elle réussir dans une Europe désunie politiquement et économiquement, et encore toute frémissante des suites de la grande guerre ? L'égoïsme des gouvernements n'est certes pas fait pour faciliter l'action concertée.

Mais nous croyons que c'est dans la doctrine même du Comité Economique qu'il faut rechercher la raison véritable du point mort auquel est arrivée la politique économique genevoise.

Au centre de cette doctrine se trouve la liberté du commerce. Et elle nous est représentée comme un but à atteindre, parce qu'elle doit créer un régime normal d'échanges, qui doit instaurer la paix en Europe. Mais c'est une question de savoir si la liberté du commerce doit amener nécessairement un pareil résultat. C'est une vérité qui est admise depuis Mon-

tesquieu. Elle nous paraît néanmoins contestable. Si les Etats ont toute liberté pour que leurs navires de commerce sillonnent les mers et que leurs marchandises puissent pénétrer partout, qu'est-ce à dire, sinon qu'il en résultera une concurrence entre eux. La concurrence sera plus ou moins âpre. Elle peut être atténuée par des traités. Mais les traités de commerce, comme les traités de paix, n'ont jamais empêché les guerres. Ils stabilisent une situation pendant un certain nombre d'années. Toute la rivalité entre la France et l'Angleterre, aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, fut une rivalité de marchands et de marins. Et l'expansion économique de l'Allemagne, au début du ^{xx}^e siècle, avait besoin d'une forte marine de guerre qui devait assurer jusque dans les mers de Chine la protection du pavillon allemand.

Puis, pourquoi s'acharner à la question de l'abaissement des tarifs douaniers tant qu'elle ne sera pas précédée d'une organisation de la production ?

Quant à penser que la politique préconisée par le Comité Economique doit aboutir au libre-échange serait une erreur fondamentale, elle admet, dans une certaine mesure, le protectionnisme raisonnable pour arriver à une économie dirigée et de coopération internationale.

On voit que c'est tout le contraire du laisser-faire et du laisser-passer.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

LA MÉTHODE DU COMITÉ ECONOMIQUE

Le Comité Economique avait reçu du Conseil, le 16 Juin 1927 le mandat d'étudier, pour arriver à leur réalisation pratique, les résolutions de la Conférence Economique de 1927. L'Assemblée de 1927 confirma le mandat en votant la résolution suivante:

« L'Assemblée exprime le désir que l'organisation économique de la S.D.N. fasse de ces recommandations la base de ses travaux ; espère en particulier que les recommandations de la Conférence relatives aux tarifs et à la politique commerciale seront mises en application non seulement par des mesures de caractère national et par des accords bilatéraux, mais également chaque fois qu'il sera possible par des conventions collectives adoptées à la suite de conférences internationales de représentants accrédités en vue de développer progressivement, parmi les nations commerciales du monde, et spécialement d'Europe, des principes communs de politique avantageux pour tous et échappant aux aléas des accords purement bilatéraux. Il devra toutefois tenir compte des conditions spéciales du moment et de la nécessité de réaliser un développement de cette politique graduellement et sans heurts. »

Ce qui ressortait le plus des recommandations de la Conférence internationale de 1927, c'est l'examen des problèmes économiques sous leurs aspects internationaux et l'étroite interdépendance des nations. Ces notions n'étaient pas nouvelles, mais jamais elles n'avaient été affirmées aussi solennellement. Ce qui était nouveau, c'était la revendication par un organisme supranational groupant des Etats européens et extra-européens de l'étude de ces questions et d'en soumettre les solutions aux gouvernements. Affirmation grosse de conséquences, puisqu'elle signifie que « les efforts nationaux ne peuvent plus résoudre les difficultés économiques » et que celles-ci doivent être étudiées sur le plan international (1). « Auparavant on faisait intervenir, en matière économique, le principe de la souveraineté des nations et aujourd'hui on se rend compte enfin qu'il s'agit d'organiser une action collective des gouvernements. » (2). La responsabilité de la S.D.N. est engagée : « elle a été créée pour régler la vie politique et économique internationale ».

Ce qui signifie aussi — et c'est là le point névralgique — que l'économie de chaque Etat ne relève plus exclusivement de la souveraineté nationale. « Désormais, disait M. Serruys, les peuples qui avaient considéré jusqu'ici que la matière tarifaire

(1) M. Osuski (Tchécoslovaquie), à l'Assemblée plénière de 1930.

(2) Discours de M. Serruys, prés. du Com. Econ. (22 décembre 1927).

et que les traités de commerce étaient le privilège exclusif de leur souveraineté, déclarent qu'ils sont prêts à étudier en commun les mesures en vue d'une action commune. » Si les Etats consentent à abdiquer une parcelle de leur souveraineté — ce qui est rien moins qu'assuré — c'est que la partie qui s'engage est grave. Il s'agit de la paix entre les nations car « les conflits économiques et les divergences d'intérêts économiques sont peut-être les plus sérieux et les plus permanents de tous les dangers et le maintien de la paix du monde dépend pour une large part des principes sur lesquels sont basées les politiques économiques des diverses nations » (3).

Ainsi donc, l'économique nous est révélée comme ayant une importance aussi grande que la politique et on enregistrera comme un signe des temps nouveaux telle convention concernant la libre exportation des os et des peaux.

L'organisation de la vie économique internationale, basée sur un équitable traitement du commerce, suppose établie une certaine stabilité politique. Sur ce point encore, la S. D. N. a sa mission à remplir et mieux que de répondre par une énumération facile de tous les points de friction faisons provisoirement un acte de foi.

Le Comité Economique, qui est l'organisme créé, ou mieux : transformé, pour réaliser les conditions favorables pour une économie internationale

(3) Rapport définitif de la Conférence Internationale de 1927 ; exposé général du Président, M. Theunis.

nouvelle, est le dépositaire de cette politique. Il placera donc, « au centre de ses préoccupations et de son travail, la politique commerciale affirmée par la Conférence » (4).

Il a hérité de cette dernière toute une doctrine qu'il assouplira — nous le verrons — mais qu'il s'efforcera de traduire dans les faits.

Il se déclare partisan d'une action concertée, qui est apparue aux délégués de Genève comme le véritable moyen d'aboutir à la rénovation des méthodes commerciales et de mettre fin aux multiples entraves qui paralysent l'activité des peuples. Il ne rejette pas les conventions bilatérales. Ce système a fait ses preuves avant la guerre, mais depuis il s'est avéré impuissant à endiguer la course à l'élévation continue des barrières douanières. Et c'est un fait qu'il constate : « les accords bilatéraux ne sont point parvenus à arrêter la marche vers le protectionnisme » (5).

La recherche des méthodes contractuelles autres que celles appliquées depuis 1920, et qui doivent permettre l'abaissement progressif des tarifs, nous ramène à l'activité — nous ne dirons pas la plus fertile en résultats — mais la plus suivie du Comité Economique depuis 1927.

Son aboutissement doit être une entente internationale pour la réduction et, peut-être même, la

(4) Recommandations du Comité Economique concernant la politique commerciale. C.38.M. 53.1929.11.

(5) Recommandations du Comité Economique concernant la politique commerciale. C. 38.M. 53.1929.11.

suppression des barrières douanières. Il a pensé arriver à un résultat par la réunion d'une Conférence internationale tenue à Genève en mars 1930 et dont l'idée première était d'établir une trêve dans la guerre économique qui a succédé à la guerre politique. Ce moyen avait déjà été suggéré par M. Riedl au cours des travaux de la Conférence de 1927. C'était la première étape d'une action concertée des Etats. Que les résultats en aient été décevants, nul ne pourra le contester. On pourra se demander si cet échec doit être imputé à une initiative prématurée ou s'il n'est pas la démonstration d'une erreur doctrinale. Nous essaierons de résoudre cette question. Mais d'ores et déjà, nous pouvons dire que si toute action collective des Etats en vue d'une réduction simultanée et concertée des barrières douanières apparaît présentement difficile à réaliser, c'est sans doute vers d'autres voies qu'il faudra se diriger.

Le développement libre et normal des échanges entre les Etats supposent des tarifs stables, et que tous soient traités comme ils le sont en droit international, comme des entités juridiques égales entre elles.

Il était apparu à la Conférence internationale que l'octroi inconditionnel et illimité de la clause de la nation la plus favorisée répondait à cet état du droit commercial international.

Que dès lors le Comité Economique considère la clause « comme le principe et l'aboutissement de toute négociation commerciale » et qu'il se croit obligé d'en entreprendre la codification, on ne saurait

s'en étonner. Les difficultés qu'il a rencontrées en cette matière ne l'ont pas découragé. Mais il est apparu que le mécanisme de la clause grinçait et qu'on ne pouvait plus la considérer comme une sorte de panacée universelle.

De plus en plus, on peut considérer que le Comité Economique a fait fausse route lorsqu'il a cru à l'efficacité d'une action concertée en matière de conventions commerciales fondées sur la clause en question. Déjà, sur ce point, la Conférence Economique Internationale s'était trompée ; elle n'avait pas aperçu l'antinomie qui existe entre la clause de la nation la plus favorisée et les conventions plurilatérales liant plusieurs Etats et d'autres non parties à ces conventions, mais en réclamant le bénéfice. La difficulté s'est encore accrue lorsqu'on a envisagé l'hypothèse d'une union douanière européenne. Si bien que la notion de la nation la plus favorisée pourrait aboutir à rendre de plus en plus difficiles les relations entre l'Europe et l'Amérique et compromettre toute action concertée, c'est-à-dire toute la politique économique de la S. D. N.

Il peut paraître, *a priori*, impossible qu'un Comité qui, depuis quatre années, a discuté les principales questions qui intéressent l'économie mondiale, n'ait pas abouti à formuler, en dehors des

principes que nous avons énumérés, une doctrine économique qui lui soit propre. Nous avons vu que sur la question de la politique tarifaire, de la recherche des méthodes contractuelles et de la clause de la nation la plus favorisée, il aboutit à des recommandations identiques à celles formulées par la conférence de 1927.

En réalité, s'il enregistre les formules, on peut dire qu'il a inauguré une méthode très souple qui lui permettra à l'occasion d'estomper la rigidité de certain dogmatisme économique nouveau. En matière de méthodes commerciales comme lorsqu'il s'agit de l'interprétation de la clause la plus favorisée, il est à la recherche de « compromis de fait. » Il limite ses ambitions à la réalisation d'expériences qui mettront les méthodes à l'épreuve.

D'ailleurs, il s'est toujours défendu d'avoir une doctrine.

Ainsi, dans la question de la politique commerciale qui a longtemps retenu son attention, le Comité Economique avoue qu'il ne possède pas « les éléments d'une doctrine définitive ou d'un système complet » (6).

Au sujet de la politique tarifaire, il est amené à examiner deux conceptions différentes : celle du tarif intangible et celle du tarif négociable. Va-t-il condamner l'une et approuver l'autre ? Non, ce qui

(6) Travaux du Comité Economique (25^e session). J. Off. 1928 ; t. II, p. 1518.

importe, dira M. Loucheur, c'est l'esprit « dans lequel elles sont appliquées ».

« Placé devant le choix entre les deux systèmes du tarif irréductible et du tarif réductible par négociation, le Comité Economique répond sagement que la question de méthode est secondaire, que ce qui importe est le niveau des droits et la bonne volonté des parties de s'adapter aux besoins des autres » (7).

Au sujet de la clause de la nation la plus favorisée, il fait une déclaration de principe. Il ne faut pas que « cet instrument inappréciable d'ententes économiques » subisse des atteintes. Mais, placé devant des situations nouvelles, il reconnaîtra que les circonstances économiques sont graves et qu'elle « doit se prêter à des ajustements d'ordre partiel qu'il serait bien imprudent de condamner *a priori* ».

Le Comité Economique fera des expériences portant sur le régime douanier de certains groupes de marchandises. Les travaux de la Conférence sur le régime des peaux et des os lui ont permis de constater que mieux valait user de méthodes différentes que de s'en tenir à une seule. Et il se justifie lui-même, car ce qu'il veut dans sa politique de prudence, c'est obtenir l'adhésion progressive des nations à un système coordonné qu'il élabore au jour le jour. C'est pourquoi on trouve dans ses rapports, après un examen minutieux des questions qui lui sont confiées par le Conseil, les éléments d'une doc-

(7) Rapport de M. Breitscheid, J. Off. S.D.N. 1929. T. II, p. 74.

trine qui, sans doute, est celle de la Conférence internationale, qui poursuit les mêmes fins, mais, répétons-le, avec une plus grande prudence, fruit de quatre années d'expérience et de déceptions. A différentes reprises, il constate que le désordre économique actuel résulte pour une bonne part des mesures prises par les Etats sans se préoccuper de leurs répercussions. Il fait cette constatation pour la question du sucre où les experts sont d'accord pour reconnaître que les difficultés ont été aggravées par les moyens de protection, directs ou indirects, pour stimuler la production. Il en fera son profit pour souligner davantage l'impuissance d'une politique commerciale purement particulariste pour résoudre les difficultés économiques actuelles. Car il a la conviction très forte que règnent présentement de fausses conceptions économiques et qu'il faut établir un ensemble de principes reconnus par tous.

Un autre aspect de la méthode suivie par le Comité Economique est ce que nous appellerons la méthode « des questions vitales ». Ce n'est pas au hasard qu'il va poursuivre ses études. On l'a sollicité de diverses manières. Des représentants des Etats lui ont dit : étudiez la question du charbon. De l'avis de M. Belloni (Italie) c'était une question vitale. Le délégué de la Belgique demandait qu'on y ajoutât celle du sucre. La Pologne étant un pays grand producteur de charbon et de sucre estimait que c'était également une question vitale. La Finlande s'intéressait surtout à la question des bois et des industries qui emploient le bois comme matière première.

Toutes ces questions sont « vitales » parce qu'elles intéressent un grand nombre de nations. Le Comité Economique les étudiera en vue d'arriver à un accord entre pays producteurs et consommateurs. Il devra seulement éviter, comme le lui recommandait M. Belloni à l'assemblée de 1928, toute intervention « dans des questions dont la répercussion sur l'économie mondiale n'est que partielle ou contingente ». Et ne pas oublier davantage, lorsqu'il fera ses recommandations, que chaque pays doit d'abord établir son propre équilibre économique ; que c'est seulement après qu'il aura franchi cette première étape qu'il pourra collaborer à une œuvre internationale. C'est suffisamment dire que toutes les fois qu'il demandera l'application des résolutions de la Conférence internationale de 1927, il lui faudra tenir compte « des différences, des nuances mêmes que présentent les divers organismes nationaux. » Mais pourra-t-il éviter cet écueil ? Et l'action concertée ne suppose-t-elle une certaine abnégation, un exhaussement du sens international ?

CHAPITRE II

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE

La Conférence de 1927 avait envisagé trois moyens principaux pour arriver à la réalisation d'un régime équitable des échanges: l'action autonome des gouvernements, la signature de conventions bilatérales entre les Etats, une action concertée et simultanée des Etats agissant sous les auspices de la S. D. N.

Mais il était impossible de se faire illusion sur les progrès à réaliser par l'action autonome des gouvernements. Et, au surplus, comment le prémouvoir ?

Les accords bilatéraux constituaient la voie normale pour la conclusion des traités de commerce. On pouvait espérer que l'intérêt bien compris des Etats les amènerait à se consentir des réductions réciproques. Cependant, ils s'étaient révélés impuissants à arrêter la marche vers le protectionnisme. Cela ne peut être imputable à la méthode bilatérale, mais aux méthodes de négociations d'après-guerre.

On peut les caractériser ainsi :

- a) Marge exagérée entre les tarifs autonomes et les tarifs que les Etats se proposent d'établir comme résultat de leurs négociations ;

- b) Taux restrictifs des tarifs minima ;
- c) Application des tarifs généraux avant toute négociation ;
- d) Discrimination de fait et de droit aggravant la rigueur des tarifs.

Les tarifs commerciaux sont devenus des instruments de combat, comme une manière d'imposer des droits exagérés, tandis que, au contraire, ils devraient être envisagés comme un « moyen d'en empêcher l'accroissement, ou mieux encore d'en assurer une réduction conventionnelle » (1).

Le Comité Economique va donc rechercher les méthodes contractuelles qui seraient susceptibles d'amener l'« abaissement progressif des tarifs, d'en assurer la stabilité, et de favoriser la conclusion de conventions bilatérales qui assurent aux Etats contractants d'égales possibilités commerciales et donnent à leur commerce un statut » (2).

Mais ces méthodes nouvelles qu'il s'agit d'instaurer sont-elles compatibles avec les systèmes tarifaires existants ? Construction nouvelle ou adaptation ?

Les principes économiques qui se trouvent dans le Pacte ne doivent pas être interprétés comme les bases d'un programme économique, mais bien plutôt comme des dispositions d'ordre politique.

Qu'est-ce que le traitement équitable du com-

(1) J. Off. 1928, t. I, p. 507 (Travaux du Comité Economique au cours de sa 23^e Session, 15-21 décembre 1927).

(2) Idem.

merce dont parle l'article 23 (paragraphe 2) du Pacte ? C'est une notion spécifiquement américains. Elle consiste à dire : « nous exerçons équitablement le commerce et notre politique douanière sera équitable si nous appliquons le même régime à tous les peuples, quels qu'ils soient, et quelle que soit, d'ailleurs, la rigueur de ce régime, fût-il le plus prohibitif du monde » (3).

« Je n'ai jamais dit, écrivait le Président Wilson, qu'il fallait supprimer les barrières ; j'ai dit que, hautes ou basses, elles devaient être les mêmes pour tous les fournisseurs d'une même Nation. »

Ou encore : « suppression de toutes les barrières économiques, en tant que cela est possible et l'établissement de conditions commerciales égales entre tous les Etats qui se rallient à la paix et s'associent pour la maintenir. » (4)

C'est l'orientation de la politique commerciale qui, rejetant les méthodes de discrimination et de prohibition va instaurer un régime de liberté et d'équité.

« La liberté du commerce est la condition première de la restauration européenne » (5), quoi qu'on ait fait remarquer que ce principe était surtout revendiqué par les pays industriellement les plus développés. Les mesures protectionnistes exagérées viciaient les conditions de la concurrence internationale

(3) M. Gignoux (J. Off. 1930, p. 337).

(4) Troisième des 15 points du 8 janvier 1918.

(5) M. Serruys (Actes de la Conférence de 1927, t.II, p.13).

et elles créent et maintiennent des industries qui, sans elles, ne pourraient vivre.

Il existe d'ailleurs une interdépendance entre les tarifs et les méthodes contractuelles « qui fait que les excès des uns agissent sur l'orientation des autres et que, réciproquement, les méthodes contractuelles viennent encore accroître l'exaltation des tarifs ». (6).

A

« Pour empêcher toute augmentation nouvelle des tarifs et pour faciliter leur réduction générale et progressive;

« Pour assurer dans la mesure du possible un régime donnant à deux Etats qui concluent un traité des possibilités commerciales appropriées à leurs productions respectives ;

« Pour maintenir, dans la mesure du possible, une égalité de traitement au bénéfice de tous les Etats concluant des traités avec un même pays ;

« Sans toutefois méconnaître la disparité des économies nationales, la protection différente qu'elles peuvent exiger, ainsi que les conceptions fiscales ou économiques sur lesquelles les tarifs se fondent ;

« Quelles sont les méthodes contractuelles les plus adéquates et quelles sont les limites éventuelles de leur application ? »

(6) M. Serruys (Actes de la Conférence de 1927, t.II, p. 102).

B

« Ces méthodes contractuelles supposent-elles un système tarifaire unique appliqué par tous les Etats, ou sont-elles compatibles avec des systèmes tarifaires différents ? »

« Dans le cas où elles supposent un système tarifaire unique, quel est le mécanisme de ce système ? »

« Dans le cas où elles apparaissent compatibles avec des systèmes différents, comment ces systèmes doivent-ils être adaptés pour y correspondre ? »

C

« Quelles sont les garanties de stabilité tarifaire et d'égalité en ce qui concerne les conditions d'application des tarifs qu'il y a lieu de prévoir, si l'on adopte les méthodes contractuelles et le système tarifaire proposé, surtout si, comme la nécessité s'en fait sentir, les Etats se donnent, par leurs relations commerciales, un statut contractuel de longue durée ? » (7)

Avant d'entreprendre son œuvre, le Comité Economique a voulu se renseigner sur les caractéristiques des tarifs de chaque pays, les avantages et les inconvénients du système adopté, notamment au point de vue de la conclusion des traités de com-

(7) Rapport du Comité Economique au Conseil le 6 mars 1928 (J. Off. 1928, p. 502).

merce. Il s'agit de l'orientation de la politique commerciale vers un régime d'où serait absente toute contrainte artificielle. C'est ainsi que la Conférence Internationale a défini le nouveau statut des relations commerciales entre les Etats et c'est à la réalisation aussi immédiate que possible de cette grande réforme que le Comité Economique va convier tous les Etats.

Quels sont les ressorts qui conditionnent les économies modernes ? Ce sont les systèmes tarifaires. Or, deux conceptions, nous voulons dire deux méthodes, coexistent en Europe, et qui sont vivement opposées l'une à l'autre : le système des tarifs négociables et conventionnellement réductibles et le système des tarifs dits autonomes. L'une et l'autre de ces conceptions peuvent-elles se réclamer des directives de 1927 ? La stabilité n'est pas *a priori*, la caractéristique du système anglo-saxon. Mais il écarte, à n'en pas douter, la négociabilité. Et l'action concertée, vivement recommandée par les experts de Genève, n'est plus possible, et ainsi s'évanouit le moyen d'action qui seul paraîtra efficace dans la lutte contre l'instabilité et le haut niveau des tarifs. Le Comité Economique se trouva très embarrassé. Qu'il affirmât ses préférences pour le système des tarifs négociables « à condition toutefois que leurs taux minimums fussent susceptibles de réduction conventionnelle », cela était normal. Mais allait-il prononcer une exclusive contre l'autre système ? Les partisans du système autonome firent remarquer tout d'abord que « l'adoption d'un tarif par un Etat cons-

titue une question de politique intérieure » (8). De plus, leur système, pour aussi rude qu'il apparût, était moins dangereux que celui des pays qui négocient et qui appliquent en même temps des mesures discriminatoires. Le reproche fait aux Etats à tarifs négociables de pratiquer la politique du marchandage était un jeu facile. Elle a souvent conduit, disaient les délégués américains, « à l'adoption de droits indûment élevés, qui ne sont pas réduits si les négociations n'aboutissent pas ; qu'elle est compliquée, arbitraire, incertaine et cause une confusion commerciale ; qu'elle peut constituer le moyen d'obtenir par la contrainte des avantages unilatéraux ; que des réductions successives sur diverses marchandises tendent à troubler la structure économique équilibrée dont les tarifs devraient, à l'origine, assurer la protection. » (9)

Le Comité Economique souscrivit à cette condamnation. « Le Comité est obligé de constater que certains Etats qui pratiquent ces tarifs (les tarifs négociables) ont recours à la politique du marchandage » (10), et il condamnera cette pratique.

Dès lors, il ne demandera pas aux pays qui pratiquent le système du tarif intangible l'abandon de leurs principes. Pourquoi le ferait-il, puisqu'il estime « que la doctrine et la pratique de ces pays n'é-

(8 et 9) Recommandations présentées par les délégués américains à la Conférence de 1927 (Actes de la Conférence, t. II, pp. 95 et suivantes).

(10) Travaux du Comité Economique (25^e Session, juin 1928). (J. Off. de la S.D.N., 1928, t. II, p. 1515.)

taient pas opposées aux résolutions de la Conférence de Genève ? ». Sans doute il ajoutera : « aussi longtemps du moins que leurs tarifs étaient établis avec la modération préconisée par cette Conférence ».

Si ces pays consentent à examiner les représentations de tout Etat qui pourrait se trouver lésé, tout ira pour le mieux et il faudra se féliciter de ces avantages « plutôt que des obstacles qu'ils (les pays à tarifs négociables) auraient raison d'incriminer. Le Comité demandera seulement que les tarifs intangibles soient établis pour des périodes assez longues. Cette affirmation lui paraît encore trop nette, et il va l'assouplir « dans la mesure où ces Etats le jugent possible ». Ne blâmons pas trop cette circonspection. Il a constaté la disparité des systèmes douaniers et il a vite reconnu qu'ils correspondaient à des économies différenciées par leur situation géographique ou dans leur développement.

Au surplus, on peut dire que la classification en pays à système conventionnel et en pays à système irréductible n'a qu'une valeur secondaire. Mieux vaudrait distinguer entre les Etats qui, tout en revendiquant leur autonomie tarifaire, pratiquent une politique commerciale libérale et ceux qui, à l'abri de leur régime conventionnel, ont un système douanier nettement protectionniste.

Une autre considération explique la timidité du Comité Economique. C'est qu'il ne pouvait pas ne pas reconnaître le grand principe de l'autonomie douanière qui est un attribut de la souveraineté.

Les problèmes douaniers sont essentiellement des problèmes nationaux. On ne manqua pas de le rappeler à la S.D.N. et de crier casse-cou au Comité Economique. « Pour beaucoup de raisons, il est dangereux et même hasardeux pour la S. D. N. de vouloir s'occuper de cette question des tarifs douaniers. Ces tarifs sont considérés par les différentes nations membres de la Société, comme touchant essentiellement à leur politique nationale et l'on ne peut s'imaginer que la Société adresse des observations directes aux nations sur le niveau ou la nature de leurs tarifs. » (11). Cette leçon ne sera pas perdue et le Comité Economique répondra, en 1929, que les Etats restaient seuls juges des « mesures qu'ils croiraient devoir prendre en raison des besoins de leur économie nationale », à condition, toutefois, que les exigences du commerce international soient satisfaites.

L'économie nationale est donc limitée par les exigences sans doute supérieures de la communauté internationale. La conséquence, c'est que les Etats, lorsqu'ils procèdent à la refonte ou à l'institution de tarifs nouveaux doivent se préoccuper des répercussions que les taux ou les modalités de ces tarifs peuvent exercer sur le commerce international. Mais quelle est la limite que les exigences nationales reconnues légitimes ne doivent pas dépasser ? Et qui sera juge en cas de conflit ? La question ne peut recevoir de solution.

(11) Discours de M. Mc. Lachlan (Australie), à la 9^e Assemblée (1928).

Tout ce que l'on peut dire, c'est que lorsqu'un Etat est sollicité d'instituer une protection douanière pour une production déterminée, il devrait tenir compte de ses possibilités normales d'existence et de développement, en conformité des principes de la Conférence de 1927. Il ne lui est pas interdit de faire intervenir dans cette appréciation les exigences de sa constitution démographique, l'emploi de la main-d'œuvre et, en général, tous les éléments d'une économie saine.

« Compte tenu de tous ces facteurs, on peut affirmer qu'il est dangereux de voir s'instituer certaines productions industrielles ou agricoles, là où n'existent point les conditions requises à leur viabilité, et cette considération prend plus de force si l'on tient compte de la nécessité d'une grande production pour réaliser les conditions qu'exigent les méthodes modernes d'exploitation. » (12)

Que le Comité Economique estime possible l'adaptation des méthodes nouvelles, on ne pourra s'en étonner. Il n'était pas dans son pouvoir de faire disparaître la diversité des régimes contractuels et il savait que la « difficulté de contracter résulte autant de la multiplicité des systèmes que leur incompatibilité. » (13)

Mais quelles méthodes préconise-t-il ? Ce sont

(12) Comité Consultatif Economique 1929 (Actes de l'Assemblée, p. 258).

(13) Serruys ; Traités de Commerce, systèmes tarifaires et méthodes contractuelles, p. 16.

celles que la Conférence de 1927 avait indiquées. Elles peuvent être appliquées par tous les Etats, quelle que soit leur structure économique, leur degré d'évolution : Ce sont la condamnation des pratiques aboutissant au marchandage, et la nécessité de négociations préalables avant l'application de nouveaux droits ; la stabilité dans les transactions commerciales ; le niveau modéré des droits ; l'adoption de tarifs établis pour une longue durée (14).

a) *Nécessité de négociations préalables.* — Lorsqu'un pays a dénoncé l'accord commercial qui le liait à un autre, tous ses efforts vont tendre à l'amener à composition. Pour cela, il commencera, soit par faire application du tarif général, soit par décréter par voie autonome une augmentation des produits qui constituent les articles d'exportation de son contractant. Si bien que lorsque les négociations s'ouvriront, les délégués se trouveront en présence de droits déjà majorés préalablement à toute discussion. C'est cette majoration dûment exagérée qui va servir de moyen de pression et de marchandage pour l'Etat qui veut faire prévaloir son point de vue.

Les fonctionnaires chargés des négociations commerciales savent ainsi qu'ils ne doivent pas accorder l'ancien coefficient, la lutte avec les plénipotentiaires de la partie qui a intérêt à renouveler l'ac-

(14) Il est entendu que ces conditions ne s'appliquent en principe qu'aux tarifs de négociation conventionnellement réductibles, ou à des tarifs à 2 colonnes qui n'excluent pas toute adaptation conventionnelle.

cord commercial se trouve circonscrite entre les droits majorés et les propositions qu'ils feront en fonction de ces droits.

Le Comité Economique estime que la marge des négociations doit être ramenée à une proportion plus modérée « en sorte que, laissant aux négociations commerciales une nécessaire liberté de mouvement, elle ne les fasse point dégénérer en un intolérable marchandage, dangereux à la fois pour ceux qui le pratiquent et pour ceux qui en sont l'objet » (15). D'une manière normale, les négociations doivent toujours précéder l'application des tarifs. Mais la pratique des tarifs négociables ne doit pas exclure l'adoption des tarifs à longue durée, car ce qu'il faut éviter, « lorsqu'un statut contractuel a été établi sur la base d'un tarif soumis à négociation avant d'être appliqué, c'est que des modifications incessantes puissent être apportées à ce statut par le changement du tarif sur lequel il se fonde. » (16).

b) *La Stabilité.* — Le problème de la stabilité est de la plus grande importance, car les modifications fréquentes des droits de douane ont des effets plus pernicioeux peut-être que le niveau de ces droits.

Mieux vaut, a-t-on dit, les droits élevés que des droits modérés, mais instables.

Déjà, à la Conférence de 1927, M. Riedl avait fait remarquer que sur 200 traités de commerce en

(15-16) Recommandations du Com. Econ. C.138.M. 53.
1929.2.

vigueur entre les pays européens, sept seulement pouvaient être considérés comme de longue durée.

Il faut ajouter que l'instabilité en matière tarifaire suscite des difficultés considérables. Quel droit appliquer, par exemple, aux marchandises dont on pourrait justifier l'embarquement ou l'expédition avant les droits majorés ?

D'autre part, certains pays augmentent indirectement leurs droits. C'est ainsi que les droits consulaires, pour quelques-uns d'entre eux, sont manifestement exagérés, parce qu'ils sont considérés comme une source de recettes fiscales.

Pourquoi, d'ailleurs, restreindre la stabilité à la question des tarifs ? C'est la stabilité de tout le commerce international qui importe : stabilité en matière de transit, d'imposition, de formalités douanières, de traitement des étrangers. Toutes ces questions, d'ordinaire, étaient réglées dans les traités de commerce conclus entre les Etats intéressés. Mais elles ont été envisagées par la S. D. N. dans l'intérêt général et par la voie des accords internationaux : Il existe une convention générale du transit, une convention générale des formalités douanières, d'autres qui visent à la suppression des interdictions, etc.

Divers moyens ont été proposés pour rendre plus stables les tarifs douaniers et entre autres le préavis qui empêcherait la rupture brusque des relations. Il est vrai que pour des systèmes comme celui de la Grande-Bretagne et des Dominions où la majeure partie des droits sont fiscaux et non protecteurs, il y aurait des difficultés.

Le moyen le plus sûr a paru être la consolidation des droits. On la trouve dans toutes les propositions : celle de M. Serruys qui a été adoptée finalement par la Conférence ; celle de M. di Nola (Italie).

Or, présentement, ce remède paraît abandonné. En France, on a protesté à différentes reprises contre la consolidation d'un trop grand nombre de nos postes douaniers qui nous enlève, dit-on, toute notre liberté pour nous défendre. On a ajouté que la consolidation des droits, trop largement pratiquée, est peut-être responsable du déficit de notre balance commerciale. Bref, on paraît s'orienter une fois de plus dans une direction opposée à celle recommandée par la Conférence Economique de 1927.

c) *Niveau des Tarifs.* — Les causes de l' « exaltation » des tarifs d'après-guerre sont multiples. Elles sont connues. Il nous suffira de les rappeler. Tout d'abord : la création de nouveaux Etats qui, pour protéger leur indépendance économique et pour développer ou créer leur vie industrielle, ont eu recours à des tarifs protectionnistes. Cette tendance n'est pas spéciale aux Etats nés de l'après-guerre, on la constate aussi chez d'autres Etats qui ont voulu conserver le monopole de certaines matières premières. La naissance de certaines industries créées pendant la guerre et qu'on a voulu protéger contre la concurrence internationale. Une autre cause, sur laquelle la délégation autrichienne a beaucoup insisté, c'est « l'erreur fondamentale de la politique hy-

perprotectionniste... de croire qu'il soit plus profitable d'empêcher l'importation que de développer l'exportation. Or, c'est juste le contraire qui est vrai. Si l'exportation augmente, l'importation et le revenu national augmentent dans la même mesure. Si, au contraire, l'importation baisse à la suite de la protection douanière, le renchérissement des marchandises réduit la consommation » (17). L'habitude de majorer les tarifs en prévision de négociations et qui font que ces majorations deviennent permanentes. Enfin, les nécessités fiscales dues aux besoins d'argent de plus en plus pressants des Etats modernes. Nous y ajouterons, pour être complet, les causes dues à l'instabilité monétaire, quoique cette dernière cause soit aujourd'hui disparue dans la plupart des pays.

Dans son rapport sur l'œuvre économique de la S. D. N., en 1929, M. Breitscheid se livrait à des constatations mélancoliques : « Nous voici maintenant près de la fin de 1929 et nous voici obligés « de constater, malgré quelques efforts qui ont été « faits çà et là, qu'il ne s'est produit aucun mouvement décisif dans cette direction. (Celle de l'abaissement graduel des barrières douanières.) ». Sir Arthur Salter avait fait la même remarque dans son mémorandum sur « l'idée des Etats-Unis d'Europe », en 1928.

Cette observation en appelle une autre, qui est également une constatation : c'est que les proposi-

(17) V. proposition de M. Schuller (Actes de la Conférence, T. II, pp. 100-101).

tions visant les augmentations tarifaires les plus radicales sont toujours venues des nations dont les indices tarifaires sont déjà parmi les plus élevés. Et il peut être utile d'insister sur le fait que les mesures tarifaires prises par les grands Etats producteurs influent d'une façon bien plus considérable que la protection instituée par les petits Etats sur le niveau moyen des tarifs du monde. Sans doute, le Comité consultatif économique pourra dire qu'il est persuadé « qu'il existe des barrières commerciales qui apparaîtront à l'examen comme des charges pesant si lourdement et d'une manière si permanente sur la capacité générale de production industrielle et agricole du pays qui les élève qu'elles appellent une révision immédiate dans l'intérêt même de l'économie intérieure de ce pays. » Il faudrait en convaincre les pays intéressés.

Les délibérations de la Conférence de 1927 nous montrent que, cependant, les bonnes volontés ne firent pas défaut. Impossible néanmoins de dénier à chaque Etat le droit « d'ajuster ses tarifs aux besoins de son économie ou de ses finances ».

Cette reconnaissance de la souveraineté apparaît, à y réfléchir, comme un coup de chapeau donné à une idée qui, au fond, apparaît incompatible avec les desseins de ceux qui voient dans la S. D. N. un super-Etat.

Il est certain que la protection douanière influence la politique économique européenne et même extra-européenne. Le fait qu'elle crée ou conserve

dans certains pays des industries non viables constitue une anomalie pour le marché intérieur et extérieur.

Même destinée à la protection des industries viables, l'excès des droits de douane « a trop souvent pour effet de vicier le marché des produits en permettant d'accumuler sur le marché national des réserves de bénéfices qui se traduisent par des manœuvres de concurrence artificielle sur les marchés étrangers » (18).

Que les Etats se bornent donc à donner à leur économie « une protection limitée à la compensation des conditions plus favorables de production ou du régime plus avantageux des prix dans le principal pays concurrent ». Mais, on le fit remarquer avec raison, ce droit de compensation, c'est l'argument préféré de tout système protectionniste.

Au surplus, comment déterminer le coût de la production ? M. Layton, dans sa critique pénétrante, montrait que même si l'on pouvait calculer ce dernier, il serait regrettable de voir certains pays adopter des tarifs compensateurs, « pour arriver à égaliser ce qui, en fait, est inégal », car la base du commerce extérieur, c'est-à-dire la différence entre les prix de revient, « se trouverait anéantie ».

Mieux vaudrait, disait le professeur Cassel, reconnaître « l'inanité de la conception selon laquelle les droits de douane devraient viser à égaliser les

(18) Actes de la Conférence. T. II, pp. 47 et suivantes.

frais de production à l'intérieur et à l'extérieur », car dans ce cas, on sera toujours amené à établir des droits prohibitifs.

La protection ne doit jamais dépasser un certain niveau maximum. Mais qui sera juge de ce niveau ? M. Riedl proposait de remplacer le système des négociations bilatérales par des négociations entre Etats désireux d'abaisser leurs tarifs dans la plus large mesure possible. Pendant la durée de ces négociations, on s'engagerait à ne pas les augmenter.

De tels accords mettraient tout de suite dans une situation défavorable les pays dont les tarifs sont plus bas que ceux des autres. M. Riedl, pour répondre à cette objection, demandait que les Etats contractants s'engagent à diminuer les droits de douane qui dépasseraient une certaine limite « sans porter atteinte à leur souveraineté et sans qu'une instance supérieure eût à examiner les tarifs ».

D'autres propositions, d'un caractère plus concret, furent faites. Les délégués japonais proposèrent l'abaissement progressif des tarifs dans l'ordre suivant : 1° articles de luxe ; 2° articles manufacturés ; 3° articles mi-ouvrés ; 4° articles de première nécessité ; 5° matières premières nécessaires à la fabrication. M. Eggert, au nom du groupe ouvrier allemand, réclama : « un travail de détermination statistique des niveaux de vie comparés et des tarifs douaniers dans les différents pays ». Cette enquête devait servir à la signature d'une convention générale : « comportant la fixation d'un plafond doua-

nier pour chaque Etat et la réduction générale, par paliers, des taux existants, le but à atteindre étant la suppression générale des tarifs protecteurs ».

La philosophie de tous ces débats fut exprimée par le délégué finlandais : « puisque nous ne pouvons nous réunir sur un système qui conviendrait à tous, établissons des principes. Chacun en fera ce qu'il voudra ». Ainsi fut fait.

Comment arriver à la réalisation des méthodes contractuelles nouvelles tendant à la stabilité et à un niveau modéré des droits ?

Les recommandations de la Conférence de 1927 avaient produit un grand enthousiasme. Puis l'égoïsme habituel des Etats avait repris le dessus. Sans doute on pouvait compter sur la Société des Nations. Mais les Etats, même membres, n'ont jamais reçu que d'une oreille distraite les objurgations de la S. D. N. Autant en emporte le vent. La méthode des accords bilatéraux pouvait aboutir. L'exemple du traité franco-allemand, qu'on a souvent cité, signé en 1927, en faisait preuve. Le Comité économique crut fermement que cette action était pleine de promesses ; il le crut en 1927, en 1928. Mais, en 1929, il est obligé de se rendre à l'évidence. « Les accords bilatéraux ne sont pas parvenus à arrêter la marche vers le protectionnisme. » Il faut expliquer pourquoi les conventions bilatérales non seulement n'ont pas arrêté le mouvement de hausse des tarifs, mais, au contraire, l'ont accéléré.

Les économistes libéraux et protectionnistes

avaient toujours pensé que les traités de commerce devaient établir entre les nations des rapports semblables à ceux que les règles de droit privé établissent entre les individus par le moyen de contrats.

Sans doute, les négociateurs essayaient d'obtenir le maximum d'avantages pour leurs pays respectifs, mais le traité de commerce enregistrait en général des droits moyens et stables. On savait où on allait.

Les méthodes des accords commerciaux d'après-guerre sont tout autres.

Nous avons déjà vu que la marge volontairement exagérée entre les tarifs de négociations et les tarifs que les Etats se proposent d'établir aboutit toujours en fait à une nouvelle hausse. D'ailleurs l'application des tarifs généraux avant toute négociation est de pratique courante. Il faut y ajouter les discriminations de fait ou de droit. La pratique du système de négociabilité se trouve donc être faussée. Mais il y a plus. Quels sont les moyens dont les Etats se servent pour conclure leurs accords commerciaux ? On peut dire qu'il n'y en a que trois : la réduction de droits consentie conventionnellement, la consolidation des droits et la clause de la Nation la plus favorisée.

La réduction des droits par voie contractuelle ne peut plus jouer, ou plutôt elle joue à faux, puisque, même dans le cas où un Etat envisage la possibilité de diminuer certains droits de douane, il commence par majorer les tarifs de base. Qu'arrivera-

t-il? Ces droits vont subsister jusqu'au jour où l'aboutissement d'un accord va peut-être les réduire. Même si cette réduction est consentie, elle ne le sera pas vraisemblablement au niveau des droits antérieurs puisque la pratique du marchandage tend à l'empêcher.

La consolidation des droits aboutit également aux mêmes fins. Un droit consolidé, c'est d'abord un droit augmenté et devant rester tel.

Quant à la clause de la Nation la plus favorisée, nous en réservons l'examen. Mais nous pouvons tout de suite indiquer qu'elle n'a jamais empêché une augmentation de tarifs et que, dès lors, elle signifie que toute nouvelle hausse sera appliquée sans distinction à tous les Etats bénéficiaires de la clause. C'est, a-t-on dit, la clause de la Nation également défavorisée.

Comme il n'existe pas d'autres procédés de négociations que les trois stipulations que nous avons énumérées, il n'est pas exagéré de dire que les méthodes commerciales d'après-guerre ont abouti à renforcer les barrières douanières.

On comprend dès lors le cri d'alarme poussé par le Comité Economique. Il faut de toute urgence, dit-il, faire machine en arrière et concevoir les accords commerciaux « non comme une manière d'imposer les droits exagérés, mais comme un moyen d'en empêcher l'accroissement ou mieux encore d'en assurer une réduction conventionnelle ».

L'action bilatérale des Etats s'est révélée inefficace : elle n'est pas condamnée, mais on ne peut compter sur elle pour les luttes contre le niveau exagéré des tarifs. Elle sera, néanmoins, selon l'expression de M. Serruys, « le complément nécessaire de ce qui n'aura pas pu être réalisé à titre international ».

*
* *

En résumé, si nous voulons caractériser les garanties que le Comité Economique recommande pour l'assainissement des méthodes contractuelles, nous arrivons aux conclusions suivantes :

En ce qui concerne les méthodes contractuelles, le Comité Economique adopte un compromis entre les principales doctrines et conceptions qui règnent dans les différents pays. Les systèmes actuels peuvent continuer d'exister, pourvu qu'il n'en résulte aucune gêne ni préjudice pour le commerce international. Ainsi les pays qui se réclament du système intangible doivent examiner les revendications des Etats qui s'estimeraient lésés à la suite des mesures prises par eux. Le Comité leur demande d'édicter des tarifs pour une longue période. Les pays qui ont adopté le système des tarifs négociables doivent renoncer aux pratiques du marchandage : c'est-à-dire ne pas instituer des droits excessifs avant les négociations et s'abstenir de les mettre en vigueur avec

l'établissement d'un nouveau statut contractuel. La consolidation et la conclusion de traités tarifaires à long terme sont recommandées pour créer un régime de confiance dans les relations commerciales.

Enfin, l'octroi inconditionnel et illimité de la clause de la Nation la plus favoirsée doit être la règle.

CHAPITRE III

L'ACTION CONCERTÉE

Le Comité Economique ne s'est pas dissimulé que la réduction des tarifs par le moyen des accords plurilatéraux soulevait un grand nombre de questions dont la plupart présentent des difficultés considérables.

Mais ne convient-il pas de définir ce qu'on entend par action concertée ? A la Conférence de 1927, M. Layton avait compris dans cette méthode les négociations de traités de commerce et l'étude par l'organisation économique de la S. D. N. de mesures complémentaires qui pourraient être prises en vue d'amener une réduction générale des droits tels que les projets s'appliquant aux droits maximum et aux réductions par étapes à intervalles fixes.

On peut dire que l'action concertée comprend, comme l'a recommandé la Conférence, « toutes les mesures... qui pourraient être prises par les Etats membres de la Société, par les Etats non membres, et même des engagements qu'ils pourraient, à cet effet, souscrire entre eux ».

La méthode des négociations collectives permet à un certain nombre d'Etats de s'entendre pour pro-

céder à la négociation simultanée et en commun de conventions tarifaires et pour en consigner les résultats dans une Convention collective contenant les tarifs conventionnels que chacun des Etats contractants s'engagent à appliquer à tous les Etats participants à la convention.

La différence entre cette méthode et celle des négociations d'Etat à Etat est considérable dans ses fins et dans ses moyens. Il ne devient plus nécessaire de se réserver des concessions dont on pourrait avoir besoin dans les négociations ultérieures avec un autre Etat. C'est la suppression de tout marchandage. Chacun de négociateurs connaît les exigences formulées par tous les autres Etats participants, ainsi que les réponses qu'elles ont provoquées.

Ainsi, le tarif conventionnel qui en résulterait pour chacun des Etats contractants ne dépend plus de hasards de négociations isolées, puisqu'il est basé sur un examen fait en connaissance de cause des exigences formulées par tous les Etats négociateurs.

Les accords collectifs n'excluent pas les accords bilatéraux, mais ils sont de lente et difficile réalisation et peut-être susceptibles de troubler la structure économique de certains pays. Quoi qu'il en soit, il fallait tenter l'expérience. Le Comité Economique, dès 1928, établit son programme d'action. Il n'est pas suffisant de convier des Etats pour une action concertée si, au préalable, on ne s'est pas mis d'accord sur un langage clair. C'est un fait que les nomenclatures douanières sont diverses comme le sont les économies. Mais la question peut être posée. Il

ne s'agit pas d'établir pour tous les pays une nomenclature uniforme qui pourrait être applicable. Déjà, à la Conférence Economique de Bruxelles, tenue en 1912, on s'était convaincu qu'une telle nomenclature était impossible. La tendance à la détermination minutieuse des marchandises a conduit presque tous les pays à une complication extraordinaire des tarifs. Les tarifs spécifiques répondent parfaitement à cette préoccupation ; ils sont fixés spécifiquement d'après le poids, la dimension, le nombre ou toutes autres mesures. Ils sont plus facilement applicables que les tarifs fixés *ad valorem*, puisque pour ces derniers la difficulté consiste à déterminer la base de la valeur du produit. C'est pourquoi les droits spécifiques sont adoptés par presque tous les pays. Mais si les tarifs spécifiques ont été établis pour suivre toutes les complications et divisions des produits, tout ce qui peut accroître ou diminuer la valeur du produit importé, qui ne voit les difficultés extrêmes qui vont en résulter par suite de la spécification de plus en plus détaillée qui est une caractéristique des tarifs douaniers ?

C'est pourquoi la Conférence de 1927 s'était élevée contre « l'énorme accroissement du nombre de rubriques et tarifs et les subdivisions excessives des diverses positions ». Elle y avait vu un obstacle considérable au développement du commerce international. L'unification de la nomenclature douanière n'est pas seulement un problème d'ordre technique, puisque de sa solution dépend la possibilité d'établir un système uniforme de traités de commerce

d'après les principes énoncés par le Comité Economique. On comprend l'intérêt que ce dernier lui attache et il a pris soin d'établir les directives qu'il a imposées aux experts.

a) *Unification de la nomenclature douanière*

« Cette action — il s'agit de l'action collective — est-elle nécessairement liée à une action préalable en matière de nomenclature douanière ou de méthodes contractuelles ? » (1)

Le Comité Economique le croit.

L'établissement d'une nomenclature douanière méthodique doit être réalisé en liaison avec les milieux intéressés de la production et du commerce et conformément à un plan général englobant toutes les catégories de marchandises.

Le Comité pense que, comme premier stade, il y aurait lieu d'envisager la réunion d'un petit Comité d'experts chargés d'examiner les différents critères pouvant servir de base à l'établissement du cadre général d'un tarif. Il ne faut pas perdre de vue la nécessité d'associer par la suite à ces recherches les milieux économiques intéressés.

Suivant la méthode de travail adoptée pour l'élaboration d'une nomenclature commune, on pourra aboutir à un tarif plus ou moins diversifié. L'écueil réside dans le fait que plus les positions d'une classe

(1) Travaux du Comité Economique (Réunion de décembre 1927. Journal Officiel, 1928, p. 513).

du tarif seront établies d'après les méthodes analytiques et s'adapteront à tous les aspects de la production d'une industrie déterminée, plus on se trouvera entraîné vers cette multiplicité indéfinie de rubriques que la Conférence de 1927 a eu en vue d'éviter.

Le travail de réalisation de la nomenclature douanière est en bonne voie. Sur les vingt et une sections qui ont été fixées, quatorze étaient achevées au mois d'août 1930. Et ce sont les plus importantes : produits chimiques, pharmaceutiques, textiles, métallurgiques, mécaniques. On aura donc ainsi des statistiques comparables qui permettront l'élaboration des conventions tarifaires collectives.

b) *Les accords plurilatéraux*

« Quelles sont les modalités que pourraient revêtir des accords plurilatéraux en matière de tarifs et quelles sont les conséquences de chacune de ces modalités ? »

L'action concertée est l'idée fondamentale du Comité Economique pour la restauration de l'économie européenne. On pourrait dire qu'en réalité, présentement, il n'en conçoit pas d'autre.

Mais quels sont les Etats qui y participeront ? Européens et extra-Européens ?

Est-il possible de faire appel à tous les Etats pour les convier à une action collective pour la réduction des tarifs douaniers ? On en peut douter.

Les Etats-Unis d'Amérique ont exprimé, à différentes reprises, leur volonté de maintenir leur système douanier. L'Angleterre est liée à ses dominions par des tarifs préférentiels et ceux-ci ont affirmé (l'Australie en particulier) leur volonté de conserver leur pleine souveraineté, d'augmenter ou de diminuer leurs tarifs. Nous sommes dans le domaine de la politique douanière internationale. Il ne s'agit plus de s'entendre sur des principes généraux, mais de la réglementation des questions intéressant le commerce international. On conçoit que les Etats se montrent méfiants.

Plus une action collective englobera d'Etats et plus ses résultats se feront sentir. Nous n'envisageons pas pour le moment l'idée d'une union douanière européenne. C'est la limite, semble-t-il, vers laquelle tous les efforts doivent être orientés. Encore que peut-être on risquerait de les décourager par un insuccès qui ne manquerait de suivre une action qui ne serait pas mûrement réfléchie.

Mais le Comité Economique, qui est le père du projet de convention de la trêve douanière, ne s'est pas aventuré aussi loin. Sa prudence bien connue le lui interdit. L'action collective, pour aboutir, doit être limitée à un nombre restreint d'Etats qui s'entendraient et décideraient de s'accorder réciproquement dans leurs relations commerciales des tarifs de taux réduits. Donc formation d'un groupe d'Etats qui seraient disposés à réduire leurs droits sur certains articles et à accorder des avantages spéciaux

à ceux qui se joindraient à eux pour cette réduction. Une telle action ne serait pas dirigée contre les Etats restés en dehors de la convention.

« Quelle serait la position des Etats participants à ces accords plurilatéraux à l'égard des Etats non participants ? »

Il est évident que de pareils accords vont rendre nécessaire la révision de la clause de la nation la plus favorisée dans un sens contraire aux principes actuellement admis de l'octroi illimité et inconditionnel.

Nous renvoyons l'examen de cette difficulté au chapitre que nous consacrons à l'examen de la clause.

L'action collective aboutirait à la plus grande stabilité des tarifs douaniers et arrêterait — dans l'hypothèse la plus défavorable — leur élévation continue. Toutefois, il est permis de se demander si la longueur des engagements contractés ne pourrait pas être tempérée par l'insertion de clauses de révision qui permettraient de tenir compte de faits nouveaux, notamment de mesures prises par les Etats tiers. Le Comité Economique s'est posé la question, mais dans l'affirmative, il faudra de nouveau reviser la notion de la nation la plus favorisée.

L'action collective admise, il s'agit de savoir dans quelle mesure on l'utilisera pour la réduction des tarifs. Ne pourrait-on pas, après avoir envisagé des accords entre Etats relativement à certaines matières premières et marchandises qu'on ferait bénéficier de tarifs spéciaux, décréter une action plus gé-

nérale ? Décider, par exemple, la réduction par pourcentages, par paliers ? Le Comité Economique avait étudié différents systèmes. Il n'a pas persévéré et il nous en donne les raisons : « Divers systèmes avaient été envisagés, qui permettraient l'abaissement progressif dans la mesure de pourcentages déterminés de tous les tarifs. Mais, à l'examen, il est apparu que l'heure n'était pas venue de leur réalisation et que l'on pouvait tout au plus envisager des catégories de mesures motivées par des situations particulières ou des questions d'espèces, qui pourraient faire l'effet de règlements partiels. » (2).

Dès lors, il lui parut que le système dont on pouvait tirer les avantages les plus pratiques était celui qui tend à une réduction des tarifs, par voie de négociations collectives portant sur certaines catégories bien définies de produits. Enfin, devant les difficultés rencontrées et, pourquoi ne pas le dire, les échecs mêmes, il voulut poser la question des armements douaniers devant tous les Etats, membres ou non de la S. D. N., pour leur demander la conclusion d'une trêve en attendant la paix véritable : la paix dans l'ordre des transactions économiques.

(2) Travaux du Comité Economique (23^e Session, juin 1928, Journal Officiel 1928, T. II, p. 1517).

CHAPITRE IV

L'ACTION CONCERTÉE EN MATIÈRE TARIFAIRE

C'est surtout dans le domaine tarifaire que le Comité Economique a essayé l'action concertée. Mais c'est aussi dans ce domaine qu'il a enregistré les échecs les plus caractéristiques.

Les principes qui président à l'élaboration des accords douaniers varient suivant les formes suivantes :

- 1°) La production suffit à couvrir les besoins nationaux :
- 2°) Il y a sous-production ;
- 3°) Il y a surproduction.

Dans la première hypothèse, les ententes seront difficiles puisque le cocontractant éventuel pourra difficilement offrir une contre-prestation suffisante. Les négociations véritablement intéressantes ne se feront, par le jeu des compensations, que dans les deux autres catégories. S'il se trouvait deux Etats dont les surproductions respectives couvrissent exactement les sous-productions, l'accord serait réalisé. Mais la réalité économique est plus complexe. Souvent plusieurs Etats surproducteurs offriront leurs

marchandises au même sous-producteur. C'est alors que pourront intervenir certains facteurs d'économie générale ou de politique internationale qui donneront naissance aux tarifs préférentiels. Un accord douanier se résout, en réalité, en une préférence pour la partie du commerce où la production du pays importateur se trouve être déficitaire.

Les droits de douane, abstraction faite de leur caractère fiscal, doivent compenser l'infériorité dans laquelle se trouve tel pays par suite de la cherté de la main-d'œuvre, du prix des moyens de transport, de l'application des lois sociales grevant les frais de la production, ou de toute autre cause, et cela — autant que faire se peut — pendant toute la durée de l'accord. Pour atteindre ce but, les divers régimes douaniers emploient le régime spécifique ou le régime *ad valorem*.

Le système spécifique avec ses droits basés sur le poids, volume ou quantité, est le plus équitable, puisque la taxation est assise sur des éléments vérifiables. Il réduit les contestations à un strict minimum. Cependant, elles pourront naître sur la classification à adopter, soit à cause de l'imperfection de la nomenclature douanière, soit parce que la marchandise n'aura pas été mentionnée dans le tarif, ou qu'elle ne se présentera pas avec des caractéristiques bien marquées.

Mais — et c'est sur ce point qu'il faut insister — la protection qui résulte d'un accord basé sur ce système n'est efficace que pour autant qu'aucune

des conditions économiques existant lors de la conclusion du traité ne se modifie pas. C'est une supposition qui ne résiste pas à l'examen des faits puisque depuis la fin de 1919, nous assistons à de véritables remous économiques. Supposons tel produit dont le kilo vaut 50 francs. Au moment de l'élaboration de l'accord douanier, les experts estiment qu'un droit de protection de 3 francs par kilo est suffisant. Si, par la suite, le prix du produit vient à s'élever, il est évident que le droit protecteur ne jouera plus avec la même efficacité.

Le système *ad valorem*, dont les droits sont établis suivant des formules qui procèdent des conceptions les plus diverses et les plus arbitraires, tient compte davantage de l'évolution constante de la vie économique. Mais son application est difficile et l'on n'évite la fraude qu'en ayant recours à l'arbitraire et à l'inquisition. Il y a plus : ce système, malgré son apparence rationnelle, ne protège pas les industriels du pays importateur. En effet, les droits sont établis d'après les prix de vente du pays exportateur et non sur les prix de revient des industries du pays importateur. Ainsi, on a égard non aux conditions économiques du pays que ces droits doivent défendre, mais aux conditions représentées par le prix de vente du pays exportateur.

Les Etats-Unis, qui ont adopté le système *ad valorem*, ont essayé d'en éviter les inconvénients.

La base, pour le calcul des droits *ad valorem* du tarif américain, est fixée d'après le prix de gros

auquel la marchandise est livrée sur le marché d'exportation (*foreign value*), ou d'après le prix de gros auquel elle est assujettie pour l'exportation aux Etats-Unis (*Export value*).

Si aucune de ces deux bases ne peut être déterminée, le vérificateur des douanes pourra recourir à la valeur à laquelle la marchandise est livrée en gros aux Etats-Unis après déduction du droit perçu, de certains frais et du bénéfice: (« *United states value* »).

Enfin, dernière ressource : le droit peut être calculé d'après le coût de production de l'article majoré d'un certain pourcentage pour le bénéfice.

En ce qui concerne les droits *ad valorem*, on a suggéré l'adoption par tous les Etats de méthodes uniformes pour calculer la valeur des marchandises qui y sont soumises. Pour les droits spécifiques, l'établissement d'une réglementation de la taxation au poids brut, au poids net réel, au poids demi-brut. Ce sont là des questions techniques et les experts désignés par le Comité Economique feront sans doute de la bonne besogne. Mais qui ne voit la difficulté : dans le système spécifique, comme dans le système *ad valorem*, la stabilité recommandée par la Conférence Economique est aujourd'hui une chose impossible à réaliser. Des tarifs douaniers stables supposent des données économiques stables. N'est-il pas vain de réclamer, tant qu'on n'aura pas modifié ces données, le retour aux pratiques de l'avant-guerre ?

Au surplus, il convient de faire une observation : les droits de douane, les taux des tarifs douaniers, ne sont que les signes extérieurs de la politique économique des Etats. Ce sont des symptômes de bonne ou de mauvaise santé au point de vue économique ou une économie en voie de formation.

Le délégué du Canada, lorsque, devant la deuxième Commission, fut discutée la proposition de trêve douanière, donna libre cours à son humour. Après avoir rappelé aux délégués de la vieille Europe les conditions économiques spéciales aux pays neufs, il ajouta : « Mes paroles ne doivent pas être interprétées comme s'opposant le moins du monde aux aspirations légitimes des nations plus vieilles pour écarter les frottements qui engendrent la guerre et nuisent à leur bien-être matériel. » Il y eut sans doute des mouvements divers parmi les délégués, mais, imperturbable, M. Euler continua : « ...En vérité, j'espère qu'elles réussiront dans leurs efforts pour établir en quelque sorte des Etats-Unis d'Europe industriels, semblables aux Etats-Unis d'Amérique ou aux provinces canadiennes dont chacune est aussi grande qu'un pays d'Europe et entre lesquelles existe un lien économique sans aucune barrière douanière. Je ne vois pas pourquoi ceux qui estiment avantageux pour eux l'action projetée au sujet des tarifs ne tiendraient pas une conférence. » C'était dire, d'une manière spirituelle, que la question de réduction des tarifs ne peut être résolue en faisant abstraction du cadre national.

Autre objection : Tous les projets de réduction

des tarifs douaniers sont conçus en vue surtout d'aboutir au dégrèvement des produits industriels. Ils méconnaissent le caractère fondamental du degré différent de développement des économies des Etats. A la vérité, il ne faut pas s'en étonner, car s'il fallait tenir compte de toutes les différenciations, on renoncerait vite à tout espoir d'action concertée. Les délégués de certains pays d'Europe et d'outre-mer, dans lesquels l'agriculture joue un rôle considérable, firent remarquer à différentes reprises qu'il fallait tenir compte des différences parfois considérables qui existent dans le développement économique des Nations.

Les questions de tarifs douaniers sont des plus complexes et on peut se demander si les Parlements possèdent la compétence nécessaire pour apprécier les droits qui s'inscrivent en face des milliers de rubriques qui composent aujourd'hui une nomenclature douanière.

Comment, au surplus, arriveraient-ils à discerner, parmi les revendications des groupements intéressés qui auraient étudié la question très minutieusement et qui tous réclameront des tarifs protecteurs, ce qu'il peut y avoir d'exagéré dans leurs doléances ?

« Prenez dix techniciens au hasard, prenez-en
« cent et demandez-leur ce que valent 100 kilos de
« meubles en bois courbé, autres que sièges », 100
« kilos de tubes soudés par recouvrement ayant un
« diamètre extérieur de 80 à 150 millimètres et une
« épaisseur inférieure à 2 millimètres et demi... »

« Il y a gros à parier qu'ils seront incapables de
« vous répondre au pied levé. Et vous voudriez
« qu'une assemblée politique fût en état de se re-
« connaître dans ce dédale de chiffres, de rubriques
« et de spécifications ? » (1).

M. Brunet, dans son mémoire sur la Stabilité des Tarifs douaniers, préparé pour la Conférence Economique internationale de 1927, s'est demandé quel remède serait le meilleur pour atténuer l'influence de la variabilité des prix sur le taux des droits. « Cette solution ne pourrait-elle consister à
« faire voter par les Chambres législatives un tarif
« composé exclusivement de droits *ad valorem* que
« le pouvoir exécutif serait chargé de convertir en
« droits spécifiques en vue de leur application ? »

M. Brunet se défend de préconiser le retour à l'application effective des droits à la valeur et il cite à ce sujet les difficultés que la France rencontra lorsque, par le décret du 14 juin 1919 rendu en vertu de la loi du 6 mai 1916, elle prétendit assujettir les marchandises étrangères au paiement de surtaxes *ad valorem* qui venaient s'ajouter aux droits spécifiques résultant de la loi de 1892 et des lois subséquentes.

« Non, dit-il, les droits seraient établis en fonction de la valeur des marchandises, mais ils ne
« seraient pas perçus sous cette forme : le gouvernement recevrait la mission de convertir les droits

(1) M. Elbel : Revue politique et parlementaire, numéro du 10 juillet 1927.

« ainsi fixés législativement en droits spécifiques en « vue de leur application », et ces droits seraient sujets « à des révisions plus ou moins périodiques, « suivant le système pratiqué sous diverses formes « dans l'Inde britannique et dans d'autres pays. » C'est ce qu'on a appelé le tarif flexible, c'est-à-dire assurant aux droits la même incidence, quel que soit le niveau des prix. Il en résulterait une grande simplification, en même temps qu'on pourrait se rendre compte du degré de protection qui apparaît davantage sous la forme de la tarification *ad valorem*.

M. Elbel a suggéré également un système qui se rapproche de celui de M. Brunet, quoiqu'il se déclare partisan de la rigidité des tarifs. Le Parlement voterait un projet de tarification exclusivement libellé *ad valorem*. L'Administration des Douanes devrait ensuite transformer, s'il y a lieu, ces droits *ad valorem* en droits spécifiques. En un mot, le Parlement aurait le pouvoir de décision et l'Administration s'occuperait des modalités d'application.

Ces solutions, pour ingénieuses qu'elles soient, appellent quelques réflexions. Le fait d'établir un pourcentage déterminé de protection pour chaque catégorie de produits n'est pas sans inconvénients. En effet, les divers articles qui composent une même rubrique peuvent provenir de pays différents. C'est dire qu'*a priori*, leurs prix de revient ne seront pas les mêmes.

En ce qui concerne la flexibilité du tarif suivant les variations du prix de revient, est-on assuré

que le prix de revient d'une industrie varie dans la même proportion que le prix de vente ? Prenons, par exemple, les prix des tissus de coton. Ils dépendent, en grande partie, du coton brut. Si donc cette matière baisse, l'autre suivra.

Devra-t-on, néanmoins, abaisser les droits d'entrée alors que les prix de revient constitués par les salaires, les impôts, les prix de transport, les charges sociales n'auront pas baissé ou auront même augmenté ?

Quoi qu'il en soit, nous pensons que, pour porter un jugement de valeur sur un tarif douanier et se rendre compte de son degré de protection, il ne suffit pas de dire que sur tel produit les droits d'avant-guerre étaient de 5, par exemple, et qu'il faut les multiplier par 8 ou 10. Il faut rechercher la relation entre les droits perçus et la valeur des marchandises importées. Si nous savons que les droits représentaient le dixième de la valeur du produit et qu'ils sont portés à 20 %, nous serons renseignés sur l'incidence nouvelle des droits et la hausse qui pourra en résulter.

*
* *

L'action concertée a comme premier objectif à atteindre un abaissement progressif des tarifs douaniers.

a) On peut concevoir que le moyen d'action le plus efficace dans cette lutte c'est la réduction proportionnelle qui serait consentie par les Etats contractants, sur tous les taux de leurs tarifs, suivant pourcentage déterminé et dans les délais déterminés. Il paraît évident que la réduction proportionnelle doit être poursuivie jusqu'au bout, sans quoi on aboutirait à des résultats tout à fait choquants.

Mais sur quelle base serait fixée cette réduction uniforme ? Et qui ne voit les résultats paradoxaux auxquels on aboutirait ? Le point de départ suppose que tous les Etats possèdent des niveaux de tarifs semblables ; dans cette hypothèse, on conçoit que la réduction opérée par tous ne lèse personne. Mais si un Etat a une barrière douanière peu élevée, on ne peut lui demander de réduire ses droits dans la même proportion qu'un autre Etat dont la barrière est quasi infranchissable.

En effet, les taux des douanes des Etats sont différents selon que leur économie est agrarienne, industrielle ou mixte. Tel peut percevoir un droit équivalent à 100 % *ad valorem* sur une marchandise déterminée ; tel autre seulement 50 %. Donc, si la lutte pour la réduction proportionnelle s'arrête à un stade qui serait fixé plus ou moins arbitrairement, il se

trouvera qu'une des parties contractantes conservera toujours un droit de protection plus élevé que les autres.

L'abaissement proportionnel ne peut donc se justifier qu'au titre de mesure transitoire.

b) Il existe un autre système plus souple : le tarif-plafond. Il consiste dans l'engagement de ne pas dépasser une proportion déterminée entre les droits et la valeur des marchandises. Il fixe une limite qui ne pourra être dépassé.

On tiendra compte des particularités présentées par les différentes branches de la production, des conditions de développement économique des différents pays ; on distinguera les matières premières, qui seront grevées de droits moins élevés, les produits semi-ouvrés et les produits manufacturés.

A la Conférence de 1927, le délégué allemand, au nom du groupe ouvrier, proposa l'élaboration d'une convention générale « comportant la *fixation d'un plafond douanier* pour chaque Etat... et la *réduction générale par paliers* des taux existants ».

Contre le tarif plafond, on a présenté de nombreuses objections.

Comment sera observée la limite convenue du rapport entre le taux des droits et la valeur de la marchandise ? Qui ne voit les difficultés auxquelles il donnera lieu ?

D'autre part, les Etats dont les taux tarifaires étaient inférieurs au plafond n'auront-ils pas tendance à les relever jusqu'à la limite permise ? Sans

doute, mais le grand avantage du système et, à vrai dire, son véritable but, c'est d'empêcher les exagérations de la politique protectionniste et ce qu'on a appelé les excroissances de la politique douanière prohibitive.

Comme le faisait remarquer le Comité national autrichien de la Chambre de Commerce Internationale dans son rapport de janvier 1927 : « ...de créer la mentalité nécessaire pour vaincre la puissance du courant prohibitif qui domine la politique commerciale de notre époque... l'établissement d'une limite supérieure ne permettrait plus de continuer dans la voie de la prohibition : on peut ainsi espérer que ceux qui ne pourront plus profiter des avantages offerts par le monopole du marché intérieur s'appliqueront à conquérir les marchés étrangers et contribueront ainsi à transformer la mentalité qui domine et dirige la politique commerciale. C'est en cela que réside la vraie importance du système de traité préconisé ».

c) La réduction progressive des barrières douanières a inspiré de nombreux projets. C'est ainsi que M. E. Borel a proposé de réduire de 5 % d'année en année les droits de douane en faveur des pays qui prendraient le même engagement à l'égard de la France. Ce système de réduction de tout ou partie des droits de douane par paliers successifs se heurte à une objection. Ici encore, nous allons mesurer à quel point la clause de la Nation la plus favorisée, entendue dans le sens que lui a donné la Conférence de 1927, c'est-à-dire inconditionnel et illimité, est un

obstacle à toute réforme, qu'elle soit d'ordre tarifaire ou économique. Voici deux Etats qui conviennent de réduire par paliers tout ou partie des droits de douane qui intéressent leurs échanges. Ceux des Etats qui auront obtenu l'octroi de la clause seront en droit de réclamer le bénéfice des droits successivement réduits. Il en serait de même d'ailleurs de tout autre avantage préférentiel.

d) Les ententes douanières partielles et progressives pourraient très utilement amener une réduction des barrières douanières. M. Rield a suggéré une solution qui permettrait « de fixer le maximum des augmentations de droits encore licites et qui pourtant rendraient superflues des négociations détaillées, envisageant l'une après l'autre chaque marchandise inscrite au tarif. « Une solution semblable pourrait aussi être trouvée dans un accord » par lequel les parties contractantes s'engageraient à ne s'appliquer mutuellement au maximum que des droits calculés de sorte que leur taux augmenté de toutes les taxes accessoires grèverait les marchandises d'un nombre déterminé de pour-cents de leur moyenne seulement. Comme maximum à prévoir, l'on pourrait envisager un taux global représentant de 20 à 30 % de la valeur de la marchandise taxée ». L'essentiel, ce n'est pas que le pourcentage soit plus ou moins élevé, mais d'atteindre une certaine stabilité qui, pour un certain nombre d'années tout au moins, empêcherait toute augmentation arbitraire.

Quelle est la fonction d'un droit de douane ?

Historiquement, il présente un caractère fiscal. On est d'accord pour déclarer que les droits fiscaux doivent être respectés. L'article 8 de l'avant-projet de Convention, établi par le Comité Economique pour servir de base aux discussions de la Conférence de 1929, porte qu'une exception devra être faite en faveur des droits de caractère purement fiscal : « Il appartiendra à la Conférence de prévoir... une exception générale pour cette dernière catégorie de droits s'il est possible de la définir ».

Mais comment établir une ligne de démarcation entre le droit fiscal et le droit protecteur ? — Un droit de douane à fins fiscales a souvent pour effet accessoire une certaine action de protection. Allons plus loin : On peut dire que toute action en matière tarifaire, si elle n'est pas accompagnée de négociations préalables, soulèvera de telles difficultés qu'elle est vouée à l'insuccès. Ainsi l'expérience tentée par le Comité Economique, limitée à un certain groupe de marchandises, devait permettre de décider si un accord collectif était possible dans un domaine restreint. Mais, pour que l'expérience fut concluante, il aurait fallu que les Etats contractants réduisissent leurs tarifs pour la catégorie de marchandises choisies et que les Etats qui n'avaient pas participé à cet abaissement des taux douaniers, si, après cet abaissement, leurs taux se trouvaient être inférieurs, ne procédassent pas à des mesures de rajustement. D'autre part, peut-on demander aux Etats qui auraient consenti à s'engager de renoncer à tout relèvement pour l'avenir ?

D'autres difficultés surgissent si on veut expérimenter sur des groupes de produits semi-ouvrés. La réduction des droits de douane du produit semi-ouvré doit être accompagnée d'une réduction correspondante du produit manufacturé sinon on aboutit à une protection renforcée du produit manufacturé.

Toute réduction modifiant la structure initiale des tarifs, il en résulte, si elle n'est pas accompagnée de mesures appropriées, un déséquilibre entre les droits prévus pour les autres postes. Sur ce point, la méthode bilatérale paraît offrir le minimum d'inconvénients, car deux Etats, parties contractantes, envisageront dans leurs négociations toutes les répercussions possibles d'une modification tarifaire. Enfin, les conventions collectives pour la réduction des droits concernant certains produits paraissent difficiles à conclure. Un Etat qui consent une réduction ou qui lève tout droit à l'exportation voudra obtenir des compensations pour les sacrifices consentis. Qui les lui accordera ? Nous pouvons prendre, comme exemple, les pays de l'Europe Centrale qui demandent que leurs blés bénéficient de tarifs préférentiels. (Nous laissons de côté la difficulté résultant de la clause de la Nation la plus favorisée). Qu'arrivera-t-il ? La France demandera des facilités pour ses articles de luxe, ses textiles ; l'Italie pour ses soies et ses vins ; l'Espagne pour ses vins, etc, etc... Si bien qu'on arrivera en fait à deux ou trois conventions bilatérales si on veut réellement aboutir. Et il est vrai que les Etats pourront toujours

faire valoir « la perspective de crises d'adaptation à surmonter par les économies nationales qui se sont développées en fonction des systèmes douaniers en vigueur, c'est-à-dire de système plutôt protectionnistes, l'existence de certaines productions agricoles et industrielles que les Etats jugent indispensables à leur indépendance nationale, la nécessité de mettre le développement économique en rapport avec la faiblesse naturelle de l'économie de certaines nations ou avec leur développement démographique » (2).

« La S. D. N., disait le délégué australien en 1929, est une association d'Etats parmi lesquels la majorité utilisent leurs tarifs, dans une mesure plus ou moins grande, dans des buts de protection. Si les Nations plus jeunes et moins industrialisées doivent se développer industriellement, elles doivent utiliser soit les tarifs, soit quelque méthode analogue pour soutenir contre la concurrence leurs jeunes industries ». Il ajoutait que la tendance qui fait considérer les tarifs en tant que tels comme contraires à l'esprit de la S. D. N., « peut offusquer quelque peu la majorité des Etats membres de la Société ».

Quant aux résolutions de la conférence internationale de 1927, elles visent surtout la situation européenne rendue très instable par les nouvelles frontières politiques. Elle s'est proposée de lutter

(2) Observations de M. Suvich (Italie) à la 2^e Commission, sur le projet de trêve douanière.

contre les tarifs exagérés qui entravent le commerce international.

Enfin, conclut M. Mac Dougal, « la Commission doit se rendre compte de la différence fondamentale qui sépare la situation de l'Europe de celle des jeunes nations d'outremer ».

Le droit de douane doit protéger l'industrie nationale. C'est là sa fonction essentielle. Comme il existe des pays dont l'évolution économique est plus avancée, dont la technique industrielle rend la protection plus légère, il en est d'autres, au contraire, qui ne peuvent développer leur outillage et leurs tendances économiques qu'à l'abri de droits protecteurs. C'est une vérité évidente, mais qui a été perdue de vue par des réformateurs trop oublieux des contingences nationales, qui a été rappelée à différentes reprises et sous une forme parfois brutale au Comité Economique.

« Reconnaissez, disait le délégué du Canada, que vos projets d'abaissement des tarifs ne peuvent valoir pour des pays neufs dont les ressources sont encore peu développées. Nous avons des industries qui se développent, d'autres qui sont naissantes ». Un autre argument qui a été souvent présenté par les partisans d'un protectionnisme rationnel, c'est que le droit de douane protégeant les industries nationales permet le maintien d'un certain niveau de salaire : « ...les conditions de vie sont heureusement très élevées et doivent être maintenues à ce niveau : l'égalisation des salaires qui assurerait dans

tous les pays des conditions de vie également élevées et égaliserait réellement les frais de production présente des difficultés que je n'ai pas besoin de discuter » (3).

Il est difficile de savoir jusqu'à quel point la protection douanière influe sur les salaires, mais il apparaît qu'en Amérique et au Canada, pour certaines industries, elle a rempli ce rôle.

Faisons remarquer enfin que l'augmentation des droits fiscaux constitue pour beaucoup de pays une partie de leurs recettes budgétaires ? On sait que depuis la guerre, les Etats — pour des raisons d'ordre politique et aussi à cause des difficultés qu'ils ont rencontrées dans la taxation directe — ont de plus en plus recours à la taxation indirecte. Et leurs besoins financiers augmentent du fait d'une politique sociale qui tend de plus en plus à se substituer à toutes les initiatives privées : assurances sociales, allocations de chômage, lutte contre la tuberculose, etc. Nous rappellerons, pour montrer l'importance de ces nouvelles charges qui incombent à l'Etat moderne, que, lors de la discussion en commission du projet relatif à la Trêve douanière, le délégué norvégien dut faire une réserve : « Pour tenir compte des difficultés qui peuvent se poser au Parlement norvégien par suite d'une crise de chômage lorsqu'il s'agira de prendre un engagement pour une période assez longue ».

Il faut aller plus avant et examiner les raisons

(3) Observation de M. Euler, délégué du Canada, à la 2^e Commission, en 1929.

profondes qui sont la cause des disparités économiques. Est-il possible de suggérer à tel ou tel pays des tarifs qui seraient dictés par des experts, aussi éminents et aussi spécialisés qu'on le suppose, ou même abolir ses droits lorsque les conditions naturelles qui tiennent à sa situation géographique, ses traditions commerciales, la situation financière, le niveau de la vie, sa législation, le pouvoir d'achat sont complètement différents les uns des autres ? Aussi bien, pouvait-on blâmer le délégué de l'Irlande de proposer une mesure stipulant qu'il serait tenu compte « des suggestions nécessaires pour satisfaire aux justes demandes des Etats qui se trouvent encore à un stade peu avancé de leur évolution industrielle ? »

Quels sont les pays qui sont le plus directement intéressés à la diminution des tarifs douaniers et qui poursuivent le plus âprement cette politique ? Ce sont ceux qui subissent présentement une crise de surproduction : l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, et — pour des raisons qui leur sont spéciales — les pays du Nord, ceux en un mot qui, comme le disait spirituellement le délégué de Yougoslavie : « ne pouvant plus vendre avec profit à l'étranger, ont proposé l'abolition des tarifs douaniers des autres ».

Il y a donc des Nations qui se trouvent encore dans la phase que les économistes allemands appellent « Volkswirtschaft », ou « National-wirtschaft », qui exige un régime protectionniste, et d'autres

qui ont dépassé ce stade et sont entrées dans la « weltwirtschaft », c'est-à-dire la phase de l'économie mondiale.

Le Comité Economique veut tracer le plan d'une économie internationale. La réforme des tarifs douaniers pour les Nations comme la Pologne, la Roumanie, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie peut se traduire ainsi : vous possédez des matières premières, des productions agricoles, elles doivent circuler librement, et vous devez abolir toutes les barrières qui s'opposent à l'importation des produits manufacturés.

N'est-ce pas paralyser leur économie nationale ?

CHAPITRE V

LES DIFFICULTÉS DE L'ACTION CONCERTÉE

Nous n'avons pas à étudier dans tous ses détails les travaux du Comité Economique. Il nous suffira de prendre trois exemples caractéristiques de son activité afin d'en dégager les caractéristiques. Ce sera : 1° la Conférence pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importations (1927-1928) ; 2° l'action portant sur un certain groupe de produits considérés comme de première importance pour l'économie internationale ; 3° l'essai de trêve douanière de 1930.

Les prohibitions d'importation et d'exportation ont été dénoncées comme un des obstacles les plus redoutables à la liberté des transactions commerciales. Les motifs par lesquels les Etats intéressés les justifient sont multiples. On a invoqué l'intérêt économique, sanitaire, de défense nationale, etc, etc... Dès 1920, la Chambre de Commerce Internationale demandait que les mesures d'interdiction fussent abolies au fur et à mesure que les conditions intérieures de chaque Etat le permettraient. C'est surtout la liberté des matières premières qui intéressait certains Etats. L'Italie avait soulevé la question à la

Conférence de Gênes en 1923. En 1925, le Comité Economique avait élaboré un avant-projet pour servir de base à une Conférence Internationale. La Conférence Internationale de 1927 s'était occupée longuement de la question. Elle avait recommandé, sur la base du projet de 1925, un accord général permettant, par une action concertée et simultanée, « de donner à la production et aux échanges de tous les pays les conditions d'assainissement et de développement nécessaires ». Les prohibitions indirectes, les droits d'exportation, les contingentements, les réglementations sanitaires, les mesures relatives à la libre circulation des capitaux devaient être rejetées à moins qu'elles ne se justifiasent par « des circonstances exceptionnelles ou supérieures ».

Les prohibitions d'importation et d'exportation, les régimes arbitraires et les discriminations déguisées qu'elles suscitent entraînent des résultats déplora- bles, sans que les inconvénients graves de ces mesures aient pour contre-partie les avantages financiers ou les bienfaits sociaux qu'en espèrent les Etats qui les prennent.

La Convention pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation fut signée le 8 novembre 1927. Mais l'article VI de ladite Convention admettait qu'il existait pour certaines parties contractantes « des situations de fait ou de droit » qui autorisaient des exceptions d'un caractère temporaire (1). C'était la fissure. On voulut

(1) Voir l'annexe de l'article VI de la Convention, § 1 et 2.

la colmater et on envisagea parmi les matières premières qui pourraient faire l'objet d'un accord spécial la question des peaux et des os.

Il s'agissait d'obtenir l'adhésion des Etats pour aboutir à la suppression des prohibitions de sortie des os et des peaux brutes.

Les Etats particulièrement intéressés paraissent y consentir, mais ils firent valoir que des droits d'exportation existaient dans certains pays sur ces produits. Et ils se demandaient quel serait le régime tarifaire des produits transformés à l'aide de ces matières premières.

Le Comité Economique proposa la réunion d'une Conférence composée de représentants officiels des Etats. Elle se réunit à Genève au mois de mars 1928, sous la présidence de M. Serruys. Elle aboutit à la signature de deux protocoles. Les délégués des gouvernements représentés reconnurent la nécessité de libérer le commerce des peaux et des os, matières premières, de toute restriction à l'exportation.

Ils prirent l'engagement de recommander de renoncer à toute demande de dérogation fondée sur l'article VI de la Convention de 1927. Une nouvelle Conférence se tint au mois de juillet 1928. Elle avait pour objet la rédaction d'un accord complémentaire comportant la suppression de tout droit à l'exportation en ce qui concerne les peaux ; pour les os bruts : un droit d'exportation de trois francs-or au maximum par cent kilos pouvait être maintenu pendant deux années.

Le 11 juillet 1928, deux arrangements internationaux, l'un relatif à l'exportation des peaux, l'autre à l'exportation des os, étaient conclus entre vingt Etats. Voilà les faits. Essayons maintenant de dégager l'essentiel de cette lutte contre les prohibitions.

Il s'agissait, dans l'esprit premier de la Conférence, d'abolir toutes les prohibitions d'entrée et de sortie, à l'exception de celles ayant pour objet la protection d'intérêts supérieurs tels que l'ordre public, la santé des animaux et des plantes, etc... Le Comité Economique constata que « l'état d'insécurité économique » ne lui permettait pas la réalisation à bonne fin d'un dessein aussi vaste ». Il se trouva donc obligé d'insérer une clause générale de réserve.

C'est l'Article IV qui contient une longue liste comprenant huit catégories de prohibitions et de restrictions qui ne sont pas interdites, à la condition qu'elles ne soient pas « appliquées de manière à constituer un moyen de discrimination arbitraire entre les pays étrangers où existent les mêmes conditions, ni de manière à constituer une restriction déguisée des échanges internationaux ».

Ces catégories appartiennent à un domaine où la souveraineté de l'Etat s'exerce tout entière et elles sont parfaitement justifiées en principe. De même celles de l'article V relatives aux mesures destinées « à sauvegarder dans des circonstances extraordinaires et normales les intérêts vitaux du pays. »

Mais que dire des réserves qui sont inscrites dans l'article VI ? Elles concernent des matières premiè-

res extrêmement importantes comme la houille, le coke, les matières colorantes, les ferrailles et déchets des autres métaux et alliages. Elles sont sans doute de « caractère temporaire ». (Article VI, § 1). Mais ce sont les parties contractantes intéressées qui seront seules juges de mettre fin à ce régime et cela seulement « dès que les circonstances qui les motivent auront pris fin ». On s'est aperçu que c'était là un danger sérieux pour l'avenir des décisions de la Conférence. Ces circonstances, dira M. Colijn, ne constituent pas une formule « que chaque partie peut intégrer à sa guise » (2). Et il ajoutait qu'on avait voulu faire allusion à des situations de fait ou de droit bien connues. Cette interprétation officielle vaut ce qu'elle vaut. Mais si l'un des Etats intéressés s'obstine à déclarer que les circonstances restent défavorables à la levée des prohibitions? Les parties contractantes pourront dénoncer la Convention et reprendre leur liberté d'action après l'expiration de la troisième année (Article XVIII). On n'a donc pas réussi à trancher la difficulté. C'eût été le cas, semble-t-il, où le recours à l'arbitrage de la Cour de Justice Internationale, ou de toute autre procédure arbitraire, eût dû être déclaré obligatoire. C'est seulement si le différend est d'ordre *juridique* que les parties devront soumettre l'objet du litige à l'arbitrage, à l'exception des dispositions des articles IV, V et VI, c'est-à-dire des exceptions qui peuvent per-

(2) Séance du Conseil du 6 Décembre 1927 (J. Off., T. I, p. 120).

mettre aux Etats signataires de ne pas appliquer les décisions de la Convention, s'ils y trouvent leur intérêt ! Il faut ajouter que le maintien des prohibitions à l'exportation de certaines matières premières est de nature à affecter gravement l'économie de certains pays. Le gouvernement italien fit, à ce sujet des observations qui nous paraissent très probantes (3).

Il déclara qu'il n'avait aucune objection à formuler au sujet de certains prohibitions présentant un caractère local, par exemple la réserve de la Bulgarie concernant l'exportation des rosiers, leurs racines et verges. Ni aux demandes de dérogation qui présentent plutôt le caractère de mesures de contrôle ayant pour but de garantir la qualité ou l'origine des produits exportés.

« Toutefois, le Gouvernement royal ne saurait, en aucune manière, reconnaître le bien-fondé des diverses autres dérogations qui, en aggravant considérablement la portée des réserves que la Confé-

(3) Nous rappelons que sont considérées comme matières premières : les cuirs, peaux et pelleteries brutes, les laines en masses et en peaux, les crins et poils bruts, les soies et poils bruts, les soies en cocons, les soies grèges, en bourre ou en masse, les matières premières pour engrais, les gommes et résines à l'état naturel, caoutchouc brut, gutta percha, les bois en grumes ou simplement débités, le liège brut, le coton brut, le lin, le chanvre, le jute et autres métaux filamenteux non travaillés, les minerais et matières minérales, les métaux natifs, les métaux précieux, le mercure, les déchets métalliques, les pierres et terres non travaillées servant aux arts et métiers, la houille crue, les huiles minérales, les graines oléagineuses et fruits non utilisés comme aliments dans l'état où ils sont importés. (Liste donnée par la Chambre de Commerce Internationale à son Congrès de Londres, en 1921.)

rence a dû admettre, auraient pour résultat, en raison de leur importance, de compromettre gravement la valeur et l'efficacité de la Convention du 8 novembre 1927. Il semble hors de doute que le fait de tolérer des prohibitions affectant l'exportation de matières premières qui sont d'une extrême importance pour les besoins industriels ou le ravitaillement des divers pays du monde, (par exemple les bois non équarris, le pétrole brut, les céréales panifiables), ou des prohibitions à l'importation frappant des marchandises qui jouent un rôle si vaste et si actif dans le commerce international (tels que les automobiles, les vins, les colorants, les huiles essentielles) équivaldrait à une légitimation et à une consolidation, peut-être pour des années encore, d'une situation qui constitue une menace pour l'économie mondiale et qui est même susceptible de frapper lourdement des pays ayant depuis longtemps adopté un régime de liberté, pour ainsi dire complète, comme c'est le cas pour l'Italie. » (4). C'était mettre le doigt sur la plaie et faire ressortir davantage à quels maigres résultats aboutissait, après deux Conférences diplomatiques, la lutte contre les restrictions à l'exportation et à l'importation.

La trêve douanière : L'idée d'une trêve douanière rentre dans le plan de la politique d'accords collectifs entre Etats ; elle en est, d'après le Comité Economique, la condition préalable et indispensable. Puisque ni l'accord autonome des Gouverne-

(4) J. Off. 1928, T. II, p. 1252.

ments, ni les accords bilatéraux n'avaient pu donner de résultats appréciables dans la lutte contre les barrières douanières, il était naturel que le Comité Economique conviât les Etats, adhérents ou non à la S.D.N., afin de s'entretenir entre eux sur une politique concertée et qui serait discutée au grand jour.

M. Briand avait fait allusion, le 5 septembre 1929, à la nécessité pour les Nations d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts et de prendre des résolutions communes. M. Hymans transposait l'idée de coopération politique dans le domaine économique. Une trêve de deux ans serait conclue pendant laquelle les Etats s'engageraient à ne pas élever leurs barrières douanières au-dessus du niveau actuel. Etait-ce suffisant ? Non, sans doute. Cette halte dans la course aux armements économiques devait permettre de consacrer ces deux années à un effort pratique « pour essayer de réunir des Conférences groupant les représentants des divers gouvernements... qui seraient chargés d'examiner comment les tarifs actuels pourraient être réduits, d'étudier les facteurs qui régissent la situation, ainsi que les possibilités d'accord sur certains groupes de produits ou sur les niveaux généraux des tarifs, de ne pas oublier tout ce qu'impliquent le traitement de la Nation la plus favorisée et autres problèmes de ce genre ; en même temps, des conférences chercheraient pendant deux ans à réaliser un accord pour que, sans attendre la fin de cette période ou le résultat des délibérations d'une conférence chargée de négocier une conven-

tion, les différents pays réduisent les tarifs douaniers existants chaque fois qu'ils en auront l'occasion, soit individuellement, soit par voie d'entente bilatérale ou multilatérale, ou de toute autre façon » (5).

Une trêve douanière, c'était bien. Ce qui serait encore mieux, précisait M. Loucheur, ce serait de rechercher les bases d'une entente économique positive. Et il proposait la réunion d'une Conférence Internationale qui, à la différence de celle tenue en 1927, serait composée de délégués nommés par leurs gouvernements respectifs et autorisés à prendre des décisions. Cette Conférence, et c'était là vraiment que se trouvait, à notre sens, la véritable direction à suivre, ne devait pas se borner à l'étude des questions douanières, mais envisager les conditions générales d'une réorganisation de la production. Suivant la procédure en usage, la proposition de M. Loucheur et celle des délégués anglais et belges fut renvoyée devant la deuxième Commission. Les objections furent nombreuses. Les délégués des Etats extra-Européens demandèrent avec insistance quelles seraient les conséquences de cet armistice douanier pour les Etats non signataires. Certains pays avaient déjà réadapté leur tarif aux conditions économiques actuelles ; d'autres ne l'avaient pas encore fait. Tien-dra-t-on compte de cette différence d'adaptation ? C'était dire clairement qu'avant de commencer à établir un accord, pour que tous les Etats fussent égaux, il fallait permettre à ceux dont les tarifs

(5) M. Graham, à l'Assemblée de la S.D.N., de 1929.

étaient bas d'atteindre un tarif maximum. Ces questions de bon aloi demeurèrent sans réponse. L'Assemblée adopta le régime de l'armistice pour une période de 2 à 3 années pendant laquelle les Etats s'abstiendraient de « porter leur tarif protecteur à un niveau supérieur au niveau actuel, d'imposer de nouveaux droits protecteurs ou de créer de nouvelles entraves a commerce ». — Le Comité Economique établit un avant-projet de convention qui était la combinaison de deux textes présentés par M. Serruys et par M. Trendelenburg. Un examen de cet avant-projet est indispensable parce qu'il permet de se rendre compte que la trêve douanière, dont on a fait un épouvantail dans certains milieux, alors que dans d'autres on lui accordait une importance exagérée — était en réalité une innovation très modeste.

L'idée essentielle tient tout entière dans la consolidation de tous les droits de douane existants, à l'importation comme à l'exportation, ainsi que de toutes taxes accessoires, qu'il s'agisse de tarifs autonomes ou de tarifs conventionnels.

Ce procédé n'avait aucun caractère anormal : la consolidation est une pratique courante et usitée dans les traités de commerce. Seul, son caractère d'ordre collectif mérite l'attention. Mais en poursuivant la lecture des articles de l'avant-projet, on est frappé du nombre des exceptions spéciales et des possibilités de dérogations. Après que l'article IV eut proclamé l'engagement de ne pas établir des entraves nouvelles « qu'elles résultent de mesures législatives, réglementaires ou administratives », et que

l'article VI recommandât de se conformer aux stipulations de la convention signée en 1927 pour l'abolition des prohibitions et restrictions, les trois articles qui suivent nous ramènent au droit commun de l'Etat tout-puissant en matière tarifaire. Sans doute, la catégorie générale de dérogations accordant « la faculté de procéder à des ajustements douaniers destinés à faire face à des cas de crises graves » était prévue. Mais pour les autres exceptions, le Comité Economique a déclaré tout net qu'il n'avait « pas cru devoir se livrer à des prévisions », parce que, apparemment, elles finiraient par constituer le droit commun. Ainsi, pour les produits agricoles, dont il sait que les gouvernement ont à leur disposition des instruments particulièrement souples pour l'élévation des tarifs à chaque époque de pluie persistante ou de soleil trop chaud, il constate qu'il existe des lois qui permettent de modifier à tout moment les droits ou qui rendent impossible la consolidation : « ...des situations de ce genre doivent selon toutes probabilités amener certains gouvernements, soit à demander qu'elles soient exclues du champ d'application de la trêve, soit à demander de pouvoir y faire face par des réserves présentées en conformité de la procédure prévue à l'article XI ».

D'autres difficultés de caractère différent furent également soulevées par le projet de la trêve douanière. On fit observer que la consolidation aurait des effets différents en ce qui concerne les droits *ad valorem* et les droits spécifiques. Une proposition fut faite, pour obvier à cette inégalité, de reconnaître

la faculté de rétablir l'incidence des droits en fonction de l'indice des prix de gros si ces derniers accusaient une majoration d'au moins 20 %.

Le Comité Economique se récusa pour trancher le débat et il en donne la raison : « ...Une disposition de ce genre qui apparaît dans certains traités y a, pour contre-partie, l'obligation de réduire les droits dans une proportion correspondante, en cas de diminution de l'indice. D'autre part, le rétablissement de l'indice offre des inconvénients pour les Etats pratiquant le système des droits conventionnels, qu'ils ne peuvent abaisser qu'en échange d'avantages corrélatifs ».

Mais quelles seront les conséquences de la dénonciation par les Etats non participants à la trêve de traités tarifaires conclus avec un Etat participant ? La question posée était d'une importance capitale. Le Comité Economique, fidèle à sa politique de prudence, se montra soucieux de ménager tous les intérêts en cause. Il rappelle que la règle générale de la trêve c'est la consolidation pour toute la durée de celle-ci des traités conclus entre les Etats contractants. Par conséquent, ils sont obligés « dans la mesure du possible » à ne pas prendre l'initiative de dénoncer leurs traités avec les Etats... ». C'est tout, le Comité n'ira pas plus loin dans ses recommandations. Il veut limiter « au cas où la dénonciation des traités conclus avec des Etats tiers interviendrait du fait de ceux-ci les modifications éventuelles du régime conventionnel qu'actuellement les Etats contractants s'accordent ». Et, en effet, « les possi-

bilités » d'action sont différentes suivant qu'il s'agit d'Etats ayant des tarifs conventionnels ou d'Etats pratiquant le tarif à deux colonnes en principe intangible. « Plutôt que de trancher si, pour les premiers, il faut revenir à un tarif minimum antérieur à la convention, ou, au contraire, à un tarif général asimilable au tarif autonome des seconds, le Comité a préféré présenter deux formules de manière à fournir à la Conférence les bases du débat sur une espèce particulièrement délicate. »

La relaiton de la convention avec les autres traités et conventions ne pouvait être éludée. La trêve ne porte pas novation aux traités bilatéraux des parties contractantes, notamment à ceux qui résultent de leurs obligations en tant que membres de la S. D. N.

Mais on pouvait penser que le fait d'adhérer à une trêve douanière devait amener les Etats à pratiquer une politique commerciale libérale avec les Etats non signataires. Le Comité Economique n'a pas cru qu'il était en son pouvoir « d'envisager des engagements en ce qui touche leur politique commerciale et le traitement qu'elles (les parties contractantes) devaient réserver aux tiers ».

La trêve douanière ne constitue nous l'avons vu que l'étape préliminaire d'une action concertée. En quoi consisterait cette action ? Le Comité Economique ne donnait aucune indication : il s'est refusé à donner des directives. On comprend aisément cette abstention. L'idée d'une action concertée en matière tarifaire ne pouvait être agréée par les Etats que si les

uns et les autres recevaient des compensations ; les pays pauvres en matières premières, la liberté de circulation de ces matières ; les pays à gros rendement agricole, la possibilité d'écouler leurs stocks ; les pays industriels, l'ouverture de nouveaux débouchés. C'était toute la politique d'organisation et de rationalisation de l'Europe qui était en jeu. Ces idées se trouvaient dans les mémorandums de Sir Arthur Salter et de M. Stoppani, qui étaient représentées comme particulières à leurs auteurs, mais qui, en réalité, constituaient des indications utiles sur la fin dernière de l'action concertée. On devait s'acheminer vers une association douanière sur des bases géographiques des Etats européens, entraînant une différence des droits applicables selon le pays d'origine de la marchandise. Cette discrimination, même temporaire, était contraire à la politique préconisée par la Conférence Internationale de 1927 et quoique le Comité Economique, nous le verrons, lors de l'examen de la clause de la Nation la plus favorisée, ait reconnu la légitimité d'une réserve dans le cas des conventions plurilatérales d'un caractère général dont l'objet est l'amélioration des relations économiques, il ne pouvait ouvertement donner son parrainage à une politique économique aussi audacieuse que celle que préconisaient deux de ses membres. Les bases des négociations, d'après Sir Arthur Salter, auraient pour objet la création de trois catégories de dispositions tarifaires (taux minimum, intermédiaire, maximum) ; la réduction par paliers du niveau général des droits entre les Etats membres de

la Convention ; une application générale entre eux de la clause de la Nation la plus favorisée.

Un traitement équitable était assuré aux Etats non signataires, et les pays dont le tarif serait reconnu d'un niveau inférieur ou égal à celui de la catégorie la moins élevée existant parmi les Etats signataires obtiendraient le bénéfice absolu et inconditionnel de la clause de la Nation la plus favorisée. Ce qu'on voulait, c'était la constitution d'une unité économique comparable à celle des Etats-Unis d'Amérique, qui serait susceptible d'augmenter les possibilités de consommation.

M. Stoppani arrivait aux mêmes conclusions que Sir Arthur Salter en partant du principe de l'équitable traitement du commerce entre les Nations. Il constate que l'Europe est pour elle-même son meilleur client, que son marché principal reste en Europe même. Mais, par suite de circonstances historiques et du mauvais fonctionnement du marché européen, ce marché ne dispose que d'un pouvoir d'achat très limité. Il faut donc rechercher les moyens grâce auxquels on pourrait établir une unité économique qui satisfasse aux exigences de la production moderne. Et M. Stoppani, recherchant les méthodes les plus efficaces pour l'amélioration des relations économiques, les trouve dans l'établissement « d'un pacte d'ordre général affirmant l'intention des Etats contractants de se diriger collectivement vers la constitution (organisée cette fois) d'une solidarité économique », et « d'assumer les responsa-

bilités que cette détermination comporte, tout en envisageant une application prudente et graduelle ».

Quant à la question de l'étendue géographique du Pacte, elle ne se pose pas formellement. Non seulement il est inutile de vouloir fixer au préalable si tel ou tel pays doit ou non adhérer, mais il est inopportun de le faire, « voire imprudent ». Les Etats adhérents assureront aux autres Etats le bénéfice de leur régime commun, si ces derniers leur procurent des avantages équivalents. Ces accords ne sont pas dirigés contre les Etats-Unis d'Amérique. Sir Arthur Salter insistait également sur ce point. Les Etats-Unis ne peuvent que se réjouir d'une meilleure organisation économique de l'Europe, parce qu'ils ont intérêt, comme exportateurs, que le pouvoir d'achat des nations européennes s'accroisse.

D'autre part, s'ils sont en droit de réclamer le bénéfice inconditionnel de la clause de la Nation la plus favorisée, ils ont reconnu et admis la légitimité de liens particuliers, comme la clause scandinave, la clause baltique, la clause ibéro-américaine, qui constituent une exception de fait au mécanisme de la clause. Pourquoi n'admettraient-ils pas la clause européenne ?

On comprend que pour arriver à cette organisation la nécessité de l'action collective est évidente. Chaque Etat participant adressera à la Conférence deux listes : l'une comprenant ses « demandes de réductions », et l'autre ses « offres ». Au surplus, il

ne s'agit pas d'établir un tarif qui s'appliquerait uniformément, puisque M. Stoppani reconnaît qu'il faut prévoir un grand nombre d'exceptions pour tenir compte des différents besoins, ainsi que des préoccupations des divers pays, aussi bien pour ce qui concerne leur développement économique futur que pour les besoins de leur défense nationale. Les Etats qui adhèreraient au Pacte devraient se mettre d'accord avec les Etats non adhérents pour dénoncer les traités de commerce conclus avec eux, de manière à stipuler une exception au traitement de la Nation la plus favorisée en faveur des Etats signataires.

Un autre projet dû à M. Rield fut également élaboré lors de la Conférence sur la Trêve douanière. L'action concertée devait aboutir à une fédération économique d'Etats européens sur les bases suivantes : D'abord un tarif *intérieur* serait créé entre tous les Etats membres sur la base des tarifs en vigueur dans chacun d'eux. En ce qui concerne les rapports avec les Etats tiers, on appliquerait les tarifs dits *extérieurs*, sans cependant qu'il y ait entre les deux tarifs une marge pour assurer un régime préférentiel aux Etats Fédérés. On se bornerait à prendre les mesures indispensables contre le trafic détourné par le territoire d'un Etat membre, à seule fin d'échapper aux douanes extérieures d'un autre Etat fédéré.

Tout Etat européen pourra adhérer à la fédération, qui comprendra également les territoires coloniaux de cet Etat. Le bénéfice complet de la clause de la Nation la plus favorisée est accordé récipro-

quement à tous les Etats Fédérés. Ils reconnaîtront le droit à leur tarif *intérieur* à tout Etat qui leur accordera des avantages équivalents. Les effets de la clause seront stipulés dans les traités conclus avec les Etats non-adhérents. Une conférence douanière et commerciale était prévue comme organisme permanent pour le règlement des différends comme pour prononcer les admissions.

Ces trois projets, d'une nouvelle organisation économique de l'Europe n'ont pas été discutés. Ils circulaient à titre *officieux*, mais ils montraient quelle voie devait suivre l'action concertée. Et c'est en cela qu'ils sont d'un grand intérêt. Quoiqu'il en soit, les représentants des Etats n'ont pas voulu prendre d'engagement pour deux ou trois années. Tous ou presque tous ont argué de l'impossibilité de renoncer à tout rajustement tarifaire. La convention commerciale, signée après cinq semaines de négociations laborieuses s'est bornée à établir pour une année à partir du 1^{er} avril 1930 une certaine stabilité en matière douanière. Les Etats qui pratiquent la consolidation contractuelle ont pris l'engagement de proroger leurs traités de commerce jusqu'au 1^{er} avril 1931. Les Etats à tarifs autonomes se sont engagés à ne pas augmenter leurs droits protecteurs « au-dessus du niveau des droits protecteurs existants à la date de ce jour ou à l'établissement de droits protecteurs non existants à la date de ce jour ». (Art. IV).

L'action concertée sur le groupe de produits (6).

Encouragé par la signature de la convention sur les peaux et les os bruts, le Comité Economique résolut de poursuivre ses « expériences » sur un certain nombre de produits de base de la production industrielle et alimentaire pour se rendre compte s'ils se prêtaient à une action collective en vue de l'abaissement des tarifs. Le Comité consultatif avait donné les directives suivantes : Il fallait que les produits envisagés fussent d'une importance vitale pour l'économie des Nations ; ils devaient intéresser un assez grand nombre d'entre elles puisqu'il s'agissait de leur faire accepter une action concertée.

Le Comité Economique établit une liste de produits en portant son choix sur ceux qui avaient déjà fait l'objet d'ententes privées ou internationales entre les producteurs de différents pays. C'est ainsi que furent choisis l'aluminium, le ciment, le fer, les bois ronds et sciés, la cellulose et le papier, les fruits frais, etc. A propos de ce choix, le délégué de la Yougoslavie fit remarquer que la priorité était donnée aux produits industriels et qu'il n'était pas question du blé, alors qu'une crise agricole menaçait les pays de l'Europe Centrale. M. Loucheur répliqua que la liste n'était pas limitative et qu'il ne fallait pas

(6) Dans l'ordre chronologique. La Convention sur la trêve douanière est antérieure d'une année à l'action concertée sur un certain nombre de produits.

charger le Comité Economique de tâches trop lourdes.

Cette réponse, en réalité, corroborait une observation importante qui a déjà été faite. Lorsqu'on parle d'entraves au commerce, on pense toujours aux mesures qui entravent l'exportation des produits industriels. Il existe un protectionnisme agricole qui est précisément le fait des puissances qui possèdent une grande autorité à Genève, et contre lequel aucun effort n'a été tenté. « On ne peut pas proclamer en même temps des idées de libre-échange quand il s'agit des produits industriels et propager les principes d'une politique protectionniste dans le domaine du commerce des produits agricoles. Il serait au contraire plus justifié que les efforts vers une détente dans le domaine des produits agricoles précèdent l'action dans le domaine des produits industriels. » (7)

Le Comité Economique décida de faire d'abord porter son action sur l'aluminium. Ce fut l'Allemagne qui déclancha cette initiative. Le Gouvernement allemand voulait supprimer la prohibition qui frappait ce produit, mais auparavant, il voulait connaître l'opinion des pays producteurs sur la suppression ou la réduction des droits sur l'aluminium brut. Ou il taxerait ce produit qui, en Allemagne, était exempté, ou les autres Etats s'engageraient à supprimer leurs droits de douane. Mais le Comité

(7) Observations du délégué polonais à la 2^e Commission de 1929.

Economique ne devait tarder à s'apercevoir qu'il était difficile d'arriver à une solution parce que certains Etats considéraient qu'une action concertée était inutile au lendemain du renouvellement entre tous les producteurs européens d'une entente industrielle.

Pour le ciment, le Comité Economique rencontra des difficultés d'ordre technique et il dut renoncer à poursuivre son expérience.

Ainsi, même limitée à un groupe de produits, l'action concertée s'était révélée d'une application particulièrement difficile. Il est facile d'en découvrir les raisons en dehors de celles qui pourraient provenir de groupements intéressés au maintien du *statu quo*.

Le tarif de chaque pays est établi d'après un plan d'ensemble qui doit s'adapter à la structure économique de ce pays. « Toute action limitée arbitrairement à un groupe quelconque de produits, en vue d'abaisser la protection qui leur est accordée, contrarie l'harmonie de l'ensemble et provoque, dans le degré de protection, des discriminations arbitraires en faveur des uns et au détriment des autres. » (8)

Il est nécessaire que l'expérience porte sur des produits simples n'ayant subi qu'un degré limité de transformation, notamment sur les produits demi-finis. Ceux-ci deviennent à leur tour matière première pour les transformateurs qui les utilisent. Si on diminue la protection accordée à ces produits

(8) Observations du Comité Consultatif Economique, 1928.

demi-finis sans abaisser celle accordée aux produits finis, qui en dérivent; « le degré de protection accordé à ces derniers s'en trouve augmenté d'autant ». On se trouve donc placé devant le dilemme suivant: « ou de ne pas pouvoir opérer l'abaissement sur la catégorie de base, ou d'être entraîné à l'appliquer à toutes les phases ultérieures de la transformation. »

La fonction essentielle du commerce international consiste dans l'échange des différentes catégories de marchandises. C'est ce fait qui rend possible la conclusion des traités de commerce.

Il est donc difficile de trouver à l'intérieur d'un seul groupe de produits cet élément compensatoire qui est à la base de tout accord commercial.

Sans doute ces explorations partielles peuvent avoir leur utilité. Et le Comité consultatif les interprète comme la « meilleure méthode de s'orienter sérieusement quant aux possibilités qui peuvent exister en vue de l'abaissement des barrières douanières par voie d'accords plurilatéraux ».

« Elles ont en outre le grand avantage de faire partager les préoccupations d'ordre international par les milieux dirigeants des branches les plus importantes. »

Mais il demande au Comité Economique de ne pas oublier les interdépendances existant dans toute économie nationale et il demeure persuadé que « loin de restreindre avec rigueur son enquête à une catégorie donnée de la production, il accueillera avec empressement toute communication qui, bien

que sortant du cadre envisagé, semblerait offrir des possibilités de réalisation et introduira notamment dans les débats cet élément de compensation entre les intérêts divergents des différents pays, qu'ils soient d'ordre industriel ou agricole, dont il importe au plus haut point de savoir habilement tirer parti. »

Mais c'est une question de savoir si cet élément de compensation peut être fourni dans une convention plurilatérale et ne serait-ce pas là l'inconvénient de toute action concertée ?

CHAPITRE VI

LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE ET LE COMITÉ ECONOMIQUE

La clause de la Nation la plus favorisée est née avec le développement de la politique commerciale. Les Etats, dans le domaine du commerce international, sont en lutte continuelle. La recherche des produits qui leur font défaut, le besoin d'expansion qui est la caractéristique des Etats arrivés à un certain stade d'évolution font que les courants commerciaux s'intensifient à mesure qu'ils se développent. Cependant ces Etats, dans leurs rapports, vont s'efforcer d'obtenir le même traitement pour leurs sujets et leurs marchandises que celui qui est accordé aux autres Etats. Historiquement, la protection des ressortissants nationaux a été la première. C'est l'idée d'égalité de traitement qui est le fondement des relations commerciales entre Etats appartenant à une même culture. Toute mesure qui tendrait à accorder un traitement de faveur aux marchandises d'un Etat constitue en réalité une mesure discriminatoire à l'égard de tous les autres Etats (réserve faite de certaines exceptions comme celle d'Etats limitrophes, etc...). Il ne suffit donc pas que deux Etats se soient accordé des traitements de faveur ou des réductions

sur leurs tarifs conventionnels respectifs. C'est le premier stade de la politique commerciale. Il est apparu, d'assez bonne heure, que ces faveurs et ces réductions seraient illusoires si les Etats n'étaient pas assurés qu'ils bénéficieraient, de la part de leurs contractants, de toutes les mesures qui seraient concédées à des puissances tierces. La notion de la clause de la Nation la plus favorisée est donc la résultat d'une politique de marchands qui réclament des garanties contre leurs concurrents, et qui exigent l'égalité de traitement. Ils veulent être traités comme le sera la Nation qui sera la plus favorisée.

*
* *

M. di Nola disait, à la Conférence de 1927, en parlant de la clause, que c'est « le seul moyen d'assurer au plus grand nombre possible de pays le bénéfice de concessions qui peuvent être obtenues dans la réduction des droits » (1). Ce fut le délégué français M. Serruys, qui mena l'attaque. La clause de la Nation la plus favorisée, disait-il, met sans doute tous les pays sur le pied d'égalité, mais elle ne provoque en elle-même aucun abaissement des tarifs. Le principe de l'égalité de traitement n'est qu'un leurre « s'il n'est pas appliqué de telle manière qu'il assure aux parties contractantes une juste récipro-

(1) La Clause de la Nation la plus favorisée fut surtout discutée à la 2^e sous-commission (tarifs douaniers et traités de commerce). Voir Actes de la Conférence, pp. 47 et suivantes.

citée de fait ». Il demandait donc que la clause fût accompagnée d'une garantie de réciprocité tangible et d'une réduction effective des droits. Les délégués américains, dans leur mémorandum sur les recommandations de résolutions relatives aux questions de politique commerciale, posèrent comme principe que la clause avait pour effet de réduire les discriminations instituées pendant et après la guerre. La manœuvre était habile. Si la clause pouvait assurer à tous, Etats belligérants ou neutres, la fin de ces traitements inégaux que les circonstances avaient imposés, pourquoi ne pas l'adopter ? Le principe de l'égalité de traitement, poursuivaient les Américains, « donne aux commerçants de chaque pays l'assurance qu'ils se trouvent sur le pied d'égalité avec leurs concurrents dans d'autres pays. Il assure aux producteurs de chaque pays des avantages en ce qui concerne le commerce international des articles qu'ils peuvent produire le plus économiquement, grâce à leurs ressources naturelles, à leur spécialisation ou à leur organisation industrielle ».

L'égalité de traitement réduit au minimum les froissements internationaux car si les producteurs se heurtent à des discriminations ils en appellent à leurs gouvernements. Les négociations qui en résulteront « peuvent aboutir à des malentendus hors de proportion avec l'importance des intérêts en jeu et même à des guerres de tarifs ».

Passant ensuite dans le domaine de la politique intérieure des Etats, ils faisaient valoir que si on ne veut pas accorder l'égalité de traitement, c'est que les

gouvernements veulent favoriser certains groupes industriels au détriment des autres et que la question se pose alors de savoir « quel est le groupe dont le gouvernement doit chercher à favoriser les intérêts ». S'adressant ensuite aux délégués des petites puissances qui, à diverses reprises, s'étaient plaint des procédés employés dans la politique commerciale, par les représentants des grands Etats industriels, les Américains faisaient valoir tout le bénéfice qu'ils pourraient retirer de la clause. « Le pays dont la position est forte peut ordinairement adopter des tarifs plus élevés pour nuire au commerce du trop faible, s'il est possible d'établir une discrimination dans l'application de ces tarifs. Toutefois, si les tarifs doivent être appliqués à tous les pays sans distinction, il est moins facile d'exercer une pression injustifiée de ce genre. La politique de l'égalité de traitement détourne des tarifs de combat et tend à empêcher les guerres de tarifs. » Enfin, désireux de rassurer tout le monde et de ménager les susceptibilités des Etats, ils faisaient remarquer que « le principe de l'égalité de traitement laisse chaque pays maître de sa politique douanière ».

On remarquera que tout le mémorandum repose sur l'égalité de traitement. On ne nous dit pas en quoi elle consiste. On nous dit seulement que tous les Etats doivent être assurés de recevoir le même traitement.

M. Riedl porta la discussion sur le point essentiel : la clause procure-t-elle le moyen de réduire les

tarifs? Sans cette garantie nécessaire, disait-il, elle ne donne accès qu'à « une porte fermée ».

La cause était entendue. La Commission des Entraves au Commerce de la Chambre Internationale, dont l'influence était très grande, avait recommandé, pour arriver au développement des relations internationales, la conclusion de conventions commerciales et tarifaires et la mise en œuvre du principe de la Nation la plus favorisée. La Conférence Internationale estima à son tour que, en ce qui concerne l'octroi réciproque du traitement « inconditionnel » de la Nation la plus favorisée « constitue un élément essentiel du développement libre et normal des échanges entre les Etats et qu'il est hautement souhaitable, dans l'intérêt de la stabilité et de la sécurité du commerce, que ce traitement soit garanti pour une période suffisante au moyen de traités de commerce ».

Elle a réservé, sans doute, le droit pour chaque Etat « de décider dans quel cas et dans quelle mesure cette garantie fondamentale doit être insérée dans un traité déterminé », mais il n'en est pas moins vrai qu'elle a vu dans la concession de ce droit, entendu dans le sens « le plus large et le plus libéral », le moyen d'arriver à une diminution progressive des tarifs douaniers.

*
* *

*Le programme établi par le Comité
Economique (2)*

A) La clause de la nation la plus favorisée, dont l'application et la portée doivent être généralisées, se conçoit-elle comme une garantie de principe et comme une condition préalable de tout traité de commerce, quel que soit le régime que se proposent les parties contractantes, ou, au contraire, comme l'aboutissement pratique d'une négociation ayant, dans la mesure du possible, donné satisfaction aux intérêts respectifs des parties, soit que cette satisfaction résulte de la modération même de leurs tarifs, soit qu'elle ait été obtenue au moyen de réductions conventionnelles des tarifs consenties par les parties ou par l'une d'elles ?

B) D'après la méthode adoptée en A, quelle est la forme à donner à la clause : négative ou positive ? conditionnelle ou inconditionnelle ? générale ou limitée ? définitive ou réservant la possibilité périodique d'adaptation destinée à maintenir l'équivalence des régimes consentis ?

C) Quelles sont les matières intéressant l'échange des marchandises qui, outre la matière tarifaire, devraient faire l'objet de la garantie du traitement de la nation la plus favorisée ?

(2) Rapport du Comité Economique au Conseil, le 6 mars 1928.

D) D'après la doctrine adoptée en A, quelle est la meilleure méthode pour prévenir :

- a) que la clause ait pour résultat un accroissement de tarifs ;
- b) qu'un régime tarifaire privilégié institué au bénéfice d'un Etat tiers, ou que des pénalisations imposées aux produits de la partie contractante pour des raisons d'ordre fiscal, monétaire ou économique, puissent vicier l'application de la clause ?
- c) que la valeur de la clause puisse être altérée au cours des négociations successives par le moyen de spécialisations tarifaires ou tous autres procédés de discrimination ?

E) Quelle est la nature et l'étendue des exceptions générales, spéciales ou motivées par des conditions géographiques qui, dans certains cas, peuvent être apportées au traitement de la nation la plus favorisée ?

F) Quels sont les droits que confère la clause inscrite dans les conventions bilatérales aux Etats parties à des accords plurilatéraux, et quelles sont les obligations de ceux-ci par rapport aux Etats qui, sans être parties à ces accords plurilatéraux, ont, aux termes de conventions bilatérales, obtenu le traitement de la nation la plus favorisée ?

Le Comité Economique, dans l'examen approfondi qu'il a consacré à la clause de la Nation la

plus favorisée, se trouvait en présence d'une doctrine qui paraissait très nette, mais dont le sens et les conséquences devaient être rigoureusement définis puisqu'il est difficile aujourd'hui « de savoir exactement quelles en sont les limites, quelle en est la portée » (3).

Le Comité Consultatif Economique, dans sa première session du mois de mai 1928, insista pour qu'une étude fût faite concernant l'interprétation et l'application de la clause.

« Il ne vaudrait, en effet, guère la peine que les Etats missent à la base de leur convention en matière douanière une stipulation semblable si, par le sens qu'on lui donne et par les conséquences qu'elle entraîne, celle-ci pouvait devenir un objet de litige. On peut affirmer, sans crainte d'exagération, que des difficultés considérables entre Etats, dans le domaine des relations économiques, ont parfois résulté de la manière différente dont était conçue et interprétée la clause dont il s'agit ». Il fallait donc rechercher les principes essentiels, le champ d'application de la clause en matière douanière et, dans ce domaine, le Comité consultatif se demande si elle peut toujours être applicable. « Après avoir déterminé ainsi les principes essentiels et le champ d'application, on pourra passer à l'établissement de critères d'application de la clause et, finalement, indiquer une formule-type susceptible d'être adoptée par les Etats dans leurs conventions bilatérales. »

(3) Elbel : La Clause de la Nation la plus favorisée (In *Economie Internationale*, numéro de janvier 1929).

*Vue d'ensemble de la doctrine du Comité
Economique*

La clause doit être « soit le principe, soit l'aboutissement normal de toute négociation commerciale » (4).

D'ailleurs, le Comité se déclare convaincu « qu'une action délibérée en matière de conventions commerciales fondées sur la clause de la nation la plus favorisée doit, à brève échéance, aboutir au rétablissement de courants commerciaux durables » (5).

La forme, l'extension et l'application de la clause, de même que les dérogations de droit ou de fait dont elle est susceptible, doivent être coordonnées avec le système que le Comité adoptera en matière de tarifs et de méthodes contractuelles.

Le Comité est convaincu que c'est la conception que les Etats se font du traitement de la nation la plus favorisée qui domine leurs conceptions en matière de tarifs et de méthodes contractuelles.

Il ne semble pas que cette affirmation puisse être sérieusement contestée. Les discussions qui accompagnent l'élaboration des traités de commerce

(4-5) J. Off. 1928, t. I, p. 507 (Trav. du Comité Econ. 15-21-12. 1927).

le montrent à l'évidence. Pour les Etats à tarifs conventionnels, l'action de la clause est subordonnée à l'entente sur les tarifs. Il s'agit pour les parties contractantes de se mettre tout d'abord d'accord sur la question des tarifs ; c'est là l'essentiel et la clause est le *prix* d'une convention tarifaire qui répond à leurs desiderata.

Au contraire, les Etats à tarifs autonomes irréductibles considèrent la clause comme une condition préalable à tout traité de commerce et comme un droit qui ne saurait être mis en discussion.

Le Comité Economique donne la définition suivante :

« La clause de la nation la plus favorisée prend
« comme mesure des droits qu'elle confère le traitement que l'autre partie contractante accorde à
« des puissances tierces, à leurs ressortissants, leurs
« marchandises ou leurs moyens de transport. Cette
« clause est destinée à établir l'égalité de droits avec
« l'Etat étranger qui jouit du traitement le plus favorable. »

Quel est le fondement de la clause ?

« Le principe du traitement de la nation la plus favorisée repose sur la conception selon laquelle un Etat a droit dans les rapports commerciaux à l'égalité de traitement et doit, de son côté, accorder cette même égalité. » A titre de précaution contre tout oubli au moment des négociations, et pour éviter la nécessité de pourparlers ultérieurs, on a institué

la disposition dite « clause de la nation la plus favorisée », en vue d'assurer aux puissances contractantes non seulement le bénéfice de concessions antérieurement accordées, mais aussi la jouissance de celles que pourraient, par la suite, consentir l'un ou l'autre des Etats contractants » (6).

Les Exceptions

Le Comité Economique envisage quatre questions :

- 1° Les unions douanières ;
- 2° La question du tarif préférentiel, colonial ou impérial ;
- 3° Le régime de préférence entre Etats ayant des affinités ethniques ;
- 4° Le régime des zones frontières.

*
* *

L'union douanière. — Elle suppose un tarif douanier commun et, par suite, l'existence d'un super-organisme politique, qui fixera la répartition des recettes douanières entre tous les Etats membres

(6) William Smith Culbertson, in *International Economic Policies*, p. 56, cité par Wickersham dans son rapport à la S.D.N. sur la clause de la nation la plus favorisée. (Comité d'Experts pour la codification progressive du droit international) ; — (205. M. 79. 1927.V.)

de l'Union, qui en déterminera les modalités, c'est-à-dire que les Gouvernements nationaux tels qu'ils existent seraient réduits au rôle « d'autorités municipales ».

Elle est considérée « traditionnellement » comme une dérogation à la clause.

La question de sa fonction étant très controversée, le Comité ne se prononce pas.

Le tarif préférentiel ou colonial.

Le régime préférentiel est autorisé par la coutume entre Etats ayant entre eux des liens ethniques, historiques ou géographiques. — Mais il faut qu'il soit nettement spécifié. Il ne saurait être admis par prétérition.

Le cas spécial des échanges entre zones frontières constitue une exception au droit international. Mais elle est communément admise.

CHAPITRE VII

LES PRINCIPES DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE, D'APRÈS LA DOCTRINE DU COMITÉ ECONOMIQUE

Les Principes essentiels

A l'assemblée de la S.D.N. de 1927, le délégué de la Suisse avait insisté sur « l'importance primordiale pour la mise à exécution du programme de la Conférence Economique, de la définition claire et de l'application uniforme du principe de la « Nation la plus favorisée ». Une bonne définition paraît donc indispensable.

« L'octroi du traitement de la Nation la plus favorisée », dit M. Wickersham (1), « est une promesse selon laquelle les habitants des parties contractantes jouiront, sur le territoire de l'autre partie, en ce qui concerne les points convenus, d'un traitement qui ne sera pas moins favorable que le traitement accordé à tout autre étranger ». C'est là la définition d'un juriste, mais non d'un économiste. Ne

(1) Rapport du Sous-Comité d'Experts pour la codification progressive du droit international (1927).

vaudrait-il pas mieux dire que c'est une stipulation internationale par laquelle chacune des parties contractantes s'assure, sur le territoire de l'autre, le bénéfice d'avantages qui sont ou qui seront concédés à des puissances tierces. Elle implique, comme le dit le Comité Economique, « le droit de réclamer et l'obligation d'accorder toutes les réductions de droits et taxes et les faveurs de toute espèce concédées à l'Etat le plus favorisé, que ces réductions et taxes découlent de mesures autonomes ou de conventions conclues avec des Etats tiers » (2). La clause est donc un droit dérivé. « Le privilège dont jouit le tiers est la cause qui donne naissance aux effets de la clause » (3). C'est dire qu'elle cesse de produire ses effets dès que la faveur accordée à l'Etat tiers vient à disparaître, à moins que l'avantage accordé n'ait été l'objet d'une convention spéciale entre le bénéficiaire et le concédant. Quelle est la mesure des avantages accordés ? Son étendue dépendra de l'étendue des concessions qui ont été faites à d'autres Etats, que ce soit par voie conventionnelle ou par voie autonome. La garantie qu'elle offre, et c'est ce qui l'a fait adopter par la plupart des Etats, c'est qu'elle assure automatiquement « la parité pleine et entière de traitement avec le pays le plus favorisé dans la matière dont il s'agit » (4). L'Etat qui a accordé le traitement est obligé d'accorder tous les avantages concédés ou

(2) Recommandations du Com. Economique concernant la politique commerciale. (C.138. M.53.1929.11).

(3) Poznanski, *opus citat.*, p. 113.

(4) Recommandation du Comité Economique.

qu'il concèdera, sans qu'il soit nécessaire pour l'Etat bénéficiaire d'accorder une compensation quelconque, puisque, aussi bien, la théorie américaine de la réciprocité est aujourd'hui abandonnée.

*Quels sont les caractères essentiels de la clause
de la Nation la plus favorisée ?*

Conditionnels ou inconditionnels ?

La clause de la Nation la plus favorisée peut-elle être conditionnelle ? Un pays qui a accordé l'octroi de la clause en échange de certaines réductions de droits peu-il demander à un Etat tiers, qui invoque la clause, des concessions identiques ou équivalentes ?

On sait que des clauses conditionnelles contenant l'octroi de la Nation la plus favorisée ont été introduites dans les traités. De même la clause a été interprétée conditionnellement, en ce sens qu'elle ne pouvait être accordée à un troisième pays qu'en échange de compensations, puisque la réduction invoquée ne l'avait été qu'en échange d'une compensation. C'était là l'égalité de traitement. Vous voulez bénéficier de l'avantage que j'ai accordé à B, payez-le puisque B l'a payé. Si je vous l'accordais gratuitement, il y aurait inégalité de traitement. C'est la doctrine des Etats-Unis jusqu'en 1923. Pour eux, tout traité contenant la clause devait être interprété dans le sens de la conditionnalité quant à sa partie positive, c'est-

à-dire que toute concession était réputée avoir été accordée à titre onéreux.

En faveur de la conditionnalité de la clause, on invoque divers arguments. Elle éviterait, en premier lieu, la généralisation abusive des tarifs conventionnels, tandis que, avec le traitement inconditionnel, on est obligé d'appliquer les taux du tarif conventionnel. Si bien que ceux-ci, conçus comme des exceptions au tarif général, finissent par devenir la règle, sans qu'on puisse obliger les pays auxquels on accorde ce régime de faveur d'abaisser leurs tarifs. Au contraire, pour les Etats qui pratiquent le système de la réciprocité, ils « n'ont jamais à craindre que leurs concessions tarifaires ne produisent des effets préjudiciables. Ils sont toujours garantis contre toute surprise et n'ont pas à redouter que d'autres puissances invoquent ces arrangements tarifaires pour réclamer, sans compensation, des droits gênants qu'il serait impossible de prévoir » (5).

2° Il y a, dans l'octroi illimité de la clause, un caractère d'injustice qui est véritablement choquant, puisque l'un des Etats bénéficiaires pourra majorer ses tarifs et réclamer ensuite les avantages que l'autre partie contractante a accordés à une tierce puissance moyennant des compensations. C'est ce qui arriva en 1882. La Suisse avait, après de laborieuses négociations, établi un nouveau tarif conventionnel avec la France. L'Allemagne, en vertu de la clause de

(5) Riedl : *(De la clause de la Nation la plus favorisée, p. 54)* énumère les arguments en faveur de la conditionnalité, mais sans prendre parti.

la Nation la plus favorisée, bénéficia tout de suite des avantages accordés par la Suisse à la France. Elle se tourna ensuite vers la France et, en invoquant l'article 11 du Traité de Francfort, elle obtint gratuitement les faveurs que la Suisse avait monnayées.

3^e La clause de réciprocité serait la meilleure arme pour amener les Etats protectionnistes à pratiquer une politique plus libérale. En effet, la clause signifie que toute concession doit donner lieu à une contre-partie. Chaque Etat a intérêt à s'assurer les avantages dont bénéficient ses concurrents. Il est donc disposé à accorder une contre-partie équivalente. De cette manière, le régime de la réciprocité exerce « une pression continuelle sur le niveau des tarifs et facilite la conclusion d'arrangements tarifaires, car c'est là le seul moyen qui permette à un Etat de s'assurer le bénéfice des concessions tarifaires qui ont été accordées à d'autres pays en échange de concessions déterminées de leur part. Cette pression s'exerce d'une façon continue et se manifeste lors de la conclusion de chaque convention tarifaire, car les Etats qui ont déjà signé des conventions tarifaires, prévoyant le traitement conditionnel de la Nation la plus favorisée se voient obligés de s'assurer, par la conclusion d'arrangements complémentaires et l'extension de leurs propres concessions tarifaires, le bénéfice des concessions que l'autre partie contractantes accorde ultérieurement à des puissances tierces » (6).

(6) Riedl : *opus citat.*, p. 54.

M. Poznanski va jusqu'à soutenir que les inconvénients stipulés sous la forme inconditionnelle sont tels, dit-il, « que sa présence dans les traités n'a plus de raison d'être ; la clause ne correspond plus, en effet, à la politique économique qui prédomine aujourd'hui dans presque tous les pays, et elle est inopportune dans les traités de commerce qui, basés sur le système de différenciation, ont une tendance à individualiser les concessions ».

« La meilleure preuve de son inopportunité réside dans le fait que pour éluder les effets de la clause on a fait appel au procédé de la spécialisation douanière ».

M. Poznanski invoque, en faveur de la clause conditionnelle, l'argument majeur, à savoir qu'elle est un moyen de lutte contre les augmentations tarifaires.

« Il en est différemment lorsqu'il s'agit de la clause de réciprocité ; si l'Etat en question veut bénéficier des réductions faites aux tierces puissances, il est obligé de faire à son tour des concessions ; ainsi, suivant le cas et l'importance des concessions accordées, son tarif subira forcément une certaine réduction. La clause de réciprocité, avec son caractère conditionnel, peut donc servir d'arme efficace contre les pays ultra-protectionnistes » (7).

Et il conclut que « stipulé sous la forme incon-

(7) Poznanski, op. cit. p. 161. Il est vrai qu'il écrivait en 1917 et qu'il ne pouvait prévoir le développement des conventions et traités multilatéraux.

ditionnelle, le principe du traitement de la Nation la plus favorisée présente plus d'inconvénients que d'avantages ; par contre, stipulé sous forme de clause de réciprocité, le principe du traitement de la Nation la plus favorisée, sans tous les inconvénients de la clause inconditionnelle, présente tous ses avantages » (8).

On comprend dès lors qu'il en arrive à justifier la doctrine américaine. Pour les Américains, dit-il, il était contraire à l'idée d'égalité de faire jouir gratuitement du bénéfice de la clause une Nation, alors qu'une autre aurait accompli une compensation : « To extend gratuitously to one country what has been purchased by another country at the cost of equivalent concessions is manifestly unfair to the latter ». (Stone, cité par Poznanski, 149).

« On nie souvent l'existence de l'idée du traitement de la Nation la plus favorisée dans le système américain. On prétend que ce système pousse à la création de droits préférentiels en permettant, par l'application de la condition, d'exclure tous les autres des avantages qu'on accorde aux premiers. Mais c'est à tort qu'on attribue à la clause de réciprocité ce caractère exclusif. Le principe d'équivalence n'est pas la négation du principe du traitement de la nation la plus favorisée : il en est seulement une modalité » (9).

(8) Poznanski, *op. citat.*, p. 163.

(9) Poznanski, *op. citat.*, p. 152.

Et il ajoute : « On peut faire observer... que si, d'une part, le système de réciprocité peut aboutir à la différenciation des droits de douane, la clause inconditionnelle, d'autre part, ne constitue aucune garantie contre cette différenciation ».

Par contre, M. Salmazlian estime que la clause de réciprocité serait la négation même du caractère absolu et gratuit de la clause, mais il reconnaît qu'elle « représente plus de sécurité, plus de stabilité, quoique moins élastique, que la clause inconditionnelle dans les relations commerciales (10) ».

(10) Salmazlian, opus. citat., p. 36.

PREMIÈRE SECTION

*La clause, affirme le Comité Economique ;
possède deux caractères essentiels :
elle est inconditionnelle et illimitée*

a) *Caractère inconditionnel* : « ...le premier principe essentiel contenu implicitement dans la conception du traitement de la Nation la plus favorisée est que ce traitement doit être *inconditionnel* ».

Pourquoi ? — D'abord, parce que cela est conforme aux recommandations de la Conférence Economique Internationale de 1927. C'est là une raison d'autorité. Mais le Comité Economique nous donne la raison qui lui paraît décisive : c'est que toute clause conditionnelle aboutit à la discrimination ». ...La clause conditionnelle présente, de par sa nature même, un caractère discriminatoire. Or le caractère essentiel de la clause est d'empêcher toute discrimination. Puis, et nous trouvons dans l'argumentation qu'il va nous présenter l'influence anglo-saxonne ; elle est injuste à l'égard des pays dont les droits de douane sont peu élevés, car si la clause ne peut être obtenue que par compensation, ils ne pourront pas l'obtenir puisqu'ils n'ont rien à offrir. Au contraire, les pays dont les droits sont élevés peu-

vent toujours dire : « Concédez-nous la clause de la Nation la plus favorisée et nous ferons subir une diminution à nos tarifs ».

Mais n'est-ce pas là reconnaître implicitement que la clause conditionnelle est un moyen d'aboutir à la diminution des tarifs ? Et on ne comprend plus lorsque le Comité Economique nous dit que la clause conditionnelle maintient des tarifs élevés.

Il est démontré aujourd'hui que c'est la clause inconditionnelle de la Nation la plus favorisée qui stabilise et consolide les tarifs élevés, puisqu'elle est obtenue automatiquement et sans aucune concession.

b) *Caractère illimité.* — La clause doit être non seulement inconditionnelle, « mais encore illimitée, c'est-à-dire applicable à toutes les marchandises que les pays échangent ou peuvent échanger ».

En quoi consiste ce caractère illimité ? En ce sens que la clause doit s'appliquer à l'ensemble du tarif des Etats contractants.

A quoi aboutirait, par contre, le caractère limité ? Il aboutirait : 1° à la discrimination au profit de certains pays ; 2° à la protection de la production intérieure. Impossible donc d'exclure même une seule catégorie de marchandises si elle a une grande importance pour le trafic entre les deux pays. De même, le fait de limiter les effets de la clause est un moyen de conférer aux produits nationaux « une protection spéciale contre la concurrence de certains

pays producteurs ou de concéder à certains pays étrangers une situation privilégiée au détriment d'autres pays concurrents ».

Mais *quid*, si les deux pays sont d'accord pour les limitations et si elles sont également importantes de part et d'autre ? C'est ainsi qu'on trouve dans le traité franco-autrichien du 7 novembre 1881 la clause contenant l'exclusion de certaines marchandises. L'article 1^{er} accorde le traitement de la Nation la plus favorisée et l'article 3 ajoute : « Il est entendu que le bénéfice de l'article 1^{er} de la présente convention ne s'étend pas au régime des sucres ». D'autres traités donnent une liste des marchandises qui bénéficieront ou qui ne bénéficieront pas de la clause.

Le Comité Economique estime que toutes ces pratiques ne sont qu'une application très imparfaite du traitement de la Nation la plus favorisée.

Il est donc impossible d'écarter l'application de la clause même pour une seule marchandise qui, dans le trafic entre deux pays, présenterait une importance considérable. Ce serait créer une discrimination entre les pays qui jouissent du bénéfice d'avantages déterminés et ceux qui s'en trouvent exclus. Cette discrimination, même légitimée par le consentement de l'Etat intéressé, n'en constituerait pas moins une restriction des échanges et serait dommageable pour le développement du commerce international.

La clause inconditionnelle et illimitée représente en matière douanière le maximum des avantages et garanties que deux pays peuvent s'accorder.

Il existe cependant des hypothèses où elle ne représente qu'un minimum, c'est le droit d'établissement, c'est-à-dire dans quelle mesure les ressortissants des Etats contractants peuvent exercer leur activité économique dans un pays ; le paiement des impôts directs et des taxes indirectes, le paiement des droits concernant la fabrication, la circulation et la consommation des marchandises.

Dans tout ce domaine, il serait souhaitable, conformément d'ailleurs aux tendances du droit international, qu'un régime plus large fut appliqué. Notamment, le statut des étrangers devrait être régi par le traitement national. On peut dire qu'ici le traitement de la Nation la plus favorisée ne forme « qu'un traitement auxiliaire en cas d'absence du principal » (11), ou qu'une garantie supplémentaire destinée à parfaire celle qui résulterait du traitement national » (12).

Donc, en matière douanière, la clause sous sa forme inconditionnelle et illimitée doit être recommandée « comme la stipulation fondamentale destinée à former la base des relations économiques internationales ».

(11) Ito : La clause de la Nation la plus favorisée, p. 186.

(12) Ito : Recommandations du Comité Economique, op. citat.

SECTION II

Champ d'application de la clause ?

Que faut-il entendre par matière douanière ?

— Elle comprend, d'après la pratique des traités de commerce, le taux et le mode d'application des droits de douane, c'est-à-dire les droits d'importation et d'exportation ; les coefficients de majoration et les droits accessoires de toute espèce perçus sur les marchandises importées ou exportées ; les règles, formalités et toutes charges qui sont inhérentes aux opérations douanières ; les règles relatives au traitement des bagages des voyageurs et des échantillons des voyageurs de commerce ; tout ce qui concerne les différends avec les autorités administratives, judiciaires et arbitrales relativement aux décisions de la douane relatives à l'application des tarifs.

a) — La clause s'applique-t-elle aux prohibitions d'importation et d'exportation ?

La matière des prohibitions, dans un grand nombre de traités est régie par la clause de la Nation la plus favorisée. Toutefois, il existe des dispositions spéciales par lesquelles les parties contractantes s'engagent à ne pas appliquer de prohibitions (sauf les cas bien connus de sûreté de l'Etat, de raisons sani-

lares, de défense des intérêts de monopoles d'Etats, etc...). Avant la guerre, la question ne se posait pas. Mais la situation anormale qui sévit depuis 1914 a multiplié les prohibitions de toutes sortes. Dès lors le domaine d'application de la clause de la Nation la plus favorisée a été contesté dans ces matières. Des accords sont intervenus entre Etats accordant à titre de réciprocité des dérogations aux clauses de prohibitions dans la limite de contingents déterminés. D'autres admettent la suppression totale ou partielle des prohibitions en faveur de pays qui, n'appliquant pas eux-mêmes de prohibitions, en demandent la suppression au nom de la clause de la Nation la plus favorisée.

Mais une question reste controversée. Si la clause de la Nation la plus favorisée n'est pas formellement étendue aux régimes d'importation et d'exportation, les prohibitions doivent-elles néanmoins être considérées comme tombant sous l'application de la clause parce qu'elles sont comprises dans la matière douanière ? Ou, au contraire, doivent-elles être régies par le principe de la réciprocité ?

On a contesté le droit pour un Etat d'accorder des dérogations aux prohibitions qu'il édicte en faveur d'un pays, sous forme de contingents douaniers. Les procédés employés à cet effet sont de divers ordres et suscitent tous des difficultés. Un Etat peut accorder des contingents égaux à tous les pays bénéficiaires de la clause. Ce faisant, on ne tient pas comp-

te du principe même du contingentement. Qui dit contingentement, dit limitation en considération de l'exportation et de la production des pays à qui il est accordé. On a fait aussi observer que la clause donnerait à l'Etat bénéficiaire le droit de réclamer en ce qui concerne les concessions tarifaires, les mêmes contingents que ceux accordés à un Etat tiers.

Le pays bénéficiaire de la clause aurait le droit d'exiger qu'un Etat qui aurait accordé un contingent douanier à un pays lui réserve un contingent en proportion de son exportation de la marchandise envisagée vers le pays ayant accordé le contingent. Une autre méthode consisterait à fixer le contingent total et à le répartir entre tous les pays bénéficiaires de la clause proportionnellement à leur part d'importation pour les produits envisagés.

On peut aussi fixer le contingent total sans le répartir entre les pays intéressés et laisser chaque pays libre d'utiliser le contingent douanier à ses convenances. Ce procédé toutefois est à désapprouver car il favoriserait les pays qui, en raison de leur situation géographique, ou de leurs moyens de communication, pourraient utiliser le contingent au détriment des autres pays.

Le Comité Economique répond que le droit d'accorder des dérogations est parfaitement justifié, eu égard aux règles en vigueur dans le pays auquel il est accordé, à la situation et à l'importance de la production et des marchés respectifs. « L'application trop étroite de la clause dans ce domaine pour-

rait comporter l'obligation d'étendre les facilités accordées à un pays déterminé, en raison de certaines conditions qui lui sont spéciales, à d'autres Etats pour lesquels lesdites conditions n'existent pas ».

Les partisans de l'égalité de traitement sont ici en contradiction « avec le principe même d'égalité dont la clause s'inspire ».

Le Comité donne ensuite une autre raison de bon sens. Si, dit-il, un Etat sans aucun égard à la situation respective des marchés nationaux, accordait à tous les pays admis au bénéfice du traitement de la Nation la plus favorisée le même contingent qu'il aurait concédé à un autre Etat, la prohibition deviendrait inopérante en pratique.

Rappelons à ce sujet que le protocole de la convention signée à Genève le 8 novembre 1927 stipule comme règle de l'équitable traitement du commerce international, une équitable répartition des contingents.

- b) La clause de la Nation la plus favorisée s'applique-t-elle aux importations et exportations temporaires, y compris le trafic de perfectionnement ?

Il faut distinguer le trafic de perfectionnement actif et le trafic de perfectionnement passif.

Dans le trafic actif, l'Etat autorise l'importation en franchise ou avec des droits réduits d'une marchandise, à la condition qu'elle soit transformée en

produits finis déterminés et que ces produits soient destinés à l'exportation.

Dans le trafic passif, l'Etat autorise l'exportation temporaire d'une marchandise et l'admet, libre de tous droits, à sa rentrée dans le pays, après avoir subi un perfectionnement à l'étranger.

C'est le pays importateur qui est le bénéficiaire du trafic de perfectionnement actif. Il autorise l'importation parce qu'il veut mettre à la disposition de ses industriels les matières premières dont ils ont besoin. L'entrée en franchise de ces matières représente, pour l'Etat importateur un sacrifice fiscal qu'il pourra compenser par l'accroissement de ses ventes à l'étranger.

Toutes ces mesures ne nécessitent aucune négociation parce qu'il n'existe pas d'opposition d'intérêt entre l'Etat importateur et les Etats exportateurs.

Mais si le bénéfice de l'exemption de droits était limitée aux marchandises de pays déterminés, il y aurait : « discrimination injuste aux dépens des pays exclus ». Une pareille mesure, si l'exclusion s'appliquait à un Etat auquel le traitement de la Nation la plus favorisée a été accordé en matière douanière, serait évidemment contraire au principe d'égalité.

Donc, « la clause de la Nation la plus favorisée doit être applicable au trafic de perfectionnement actif ». Cependant, lorsque la législation du pays fait dépendre ce trafic d'une décision administrative » le pouvoir de l'administration compétente de décider dans chaque cas particulier reste entier ».

Pour le trafic de perfectionnement passif, la question est plus compliquée. Il y a deux intérêts à envisager : celui de l'Etat exportateur qui assure la réadmission du produit perfectionné et celui de l'Etat importateur qui autorise l'admission en franchise du produit à perfectionner ; autrement dit, il faut considérer l'industrie productrice d'un pays par rapport à l'industrie de perfectionnement d'un autre pays.

Un grand nombre d'Etats se réservent la liberté d'admettre ou non l'exportation de certains produits et en principe autorisent pareille exportation vers n'importe quel pays jouissant de la clause de la Nation la plus favorisée. Mais il en est d'autres qui soutiennent que l'application de la clause ne saurait être étendue à ce trafic, parce qu'une concession qui serait justifiée à l'égard d'un pays déterminé peut ne pas avoir sa raison d'être vis-à-vis d'un autre pays qui se trouve dans des conditions différentes.

Le Comité Economique ne se prononce pas en faveur de l'application de la clause en matière de trafic de perfectionnement passif. Mais il a soin d'ajouter qu'un Etat ne pourrait refuser d'étendre les concessions faites à un autre en vertu de la clause « que si le pays qui les réclame se trouve, au point de vue des circonstances de fait qui ont déterminé l'octroi des dites concessions, dans des conditions différentes de celles du pays auquel les concessions ont été accordées ». Car il faut éviter toute discrimination qui ne serait pas basée sur des éléments objectifs.

SECTION III

Caractéristiques essentielles des marchandises bénéficiant de la clause

Quelles conditions les marchandises doivent-elles remplir pour être admises au traitement de la Nation la plus favorisée ?

Au sujet de la provenance des marchandises, on peut distinguer cinq formules fondamentales :

1°) *La clause d'origine* qui accorde le traitement de la Nation la plus favorisée aux marchandises qui sont originaires des parties contractantes, qu'elles soient produites dans le pays ou obtenues après une transformation d'articles étrangers importés.

2°) *La clause d'origine restreinte*. — Elle est réservée aux marchandises originaires et provenant du territoire douanier de l'autre partie contractante qui sont importées sur le territoire de cette dernière. Cette clause tend à favoriser le trafic direct entre les parties contractantes.

3°) *La clause de provenance pure et simple* : accordée aux marchandises qui arrivent ou proviennent des territoires de l'Etat bénéficiaire de la clause.

4°) *La clause mixte d'origine et de provenance*. Elle réunit la clause d'origine et la clause de prove-

nance puisqu'elle stipule que la marchandise pourra bénéficier du traitement de la Nation la plus favorisée, si elle provient ou si elle est originaire de l'autre pays contractant.

5°) *Le traitement de la nation la plus favorisée, en combinaison avec le traitement national* : qui assure l'égalité de traitement des étrangers avec les nationaux.

Ayant à choisir entre ces diverses solutions, le Comité Economique déclare que les deux conditions essentielles que les marchandises doivent remplir sont les suivantes :

— Elles doivent être *originaires* du pays bénéficiaire de la clause.

— Elles doivent être *de même nature*, c'est-à-dire posséder les qualités d'après lesquelles un certain traitement demandé est applicable à des marchandises déterminées.

Il écarte le trafic de provenance, parce que favorisant le trafic direct il tend à détourner le transit à travers les pays tiers.

La condition de l'origine doit être considérée comme essentielle parce qu'elle correspond au but des traités de commerce qui est de favoriser l'échange des marchandises entre les pays contractants.

Mais alors, on se trouve en présence d'une grosse difficulté : celle de la *nationalité* d'une marchandise. Comment la déterminer ?

En effet, il existe des produits qui sont fabriqués avec des matières premières d'un pays déter-

miné et qui ont subi dans ce pays tout le processus de la transformation. Il en est d'autres où ce processus est plus ou moins grand ou encore qui n'ont subi dans un pays envisagé que le processus de perfectionnement. Il faudrait donc déterminer quelles sont les conditions essentielles qu'une marchandise doit remplir pour pouvoir être considérée comme étant originaire d'un pays déterminé et cela au moment même où elle est présentée à la douane du pays d'importation. Quelle que soit la complexité de la question, que les conditions fixées pour déterminer l'origine soient établies de façon autonome ou en vertu de dispositions conventionnelles, le Comité Economique estime que la clause « comporte l'obligation d'appliquer les mêmes critères et d'adopter les mêmes méthodes pour établir l'origine des marchandises, que ces marchandises soient originaires d'un pays auquel la concession douanière a été accordée directement, ou qu'elles soient originaires d'un pays qui réclame la même concession en vertu de la clause ». On peut observer que sous l'influence des théories protectionnistes, les Etats se sont ingéniés à créer des discriminations de produits qui ont encore compliqué la question. Ces difficultés s'atténueront lorsqu'on aura établi la nomenclature douanière uniforme dont nous avons déjà parlé.

Le Comité Economique cite deux genres de stipulations incompatibles avec la clause :

1) Celles « qui réservent des avantages aux produits d'un pays ou d'une zone déterminés par le seul fait qu'ils sont originaires de ce pays ou de cette zone,

excluant ainsi *à priori* qu'un pays quelconque puisse produire des marchandises de même nature que celle que l'on a voulu favoriser ».

2°) Celles qui font dépendre la similarité de caractères tout à fait intrinsèques ou de formalités que, par la nature des choses seuls les produits d'un pays déterminé peuvent posséder ou remplir.

Il faut donc considérer comme incompatible avec la clause le fait qu'un pays ayant accordé une réduction de droits pour un produit déterminé, à la condition que ce produit soit accompagné d'un certificat d'analyse délivré par un organisme appartenant au pays auquel la réduction a été consentie, refuse le même bénéfice à un Etat tiers « parce que celui-ci ne peut présenter le certificat de l'organisme indiqué dans le traité », alors que d'autres organismes qualifiés pourraient le faire. De même serait inadmissible la stipulation que le produit visé soit présenté à un bureau de douane déterminé, à l'exclusion de tout autre, en sorte que l'avantage stipulé au profit d'un pays serait refusé à un Etat tiers dont les produits de même nature ne peuvent passer par le bureau en question.

SECTION IV

Exceptions à la Clause

Malgré son caractère inconditionnel et illimité, il existe des situations particulières où la clause ne s'applique pas. Il s'agit du *trafic frontalier*, de l'*union douanière* et de la clause *des pays limitrophes*.

Les clauses de faveurs frontalières ou de trafic frontalier s'expliquent facilement. Elles se justifient dans les régions où la frontière n'est pas constituée par une barrière physique difficile à franchir. La plupart des traités de commerce tiennent compte de la condition spéciale de ces régions. Mais on constate une tendance de plus en plus marquée à définir exactement la portée de la clause excluant l'application de la Nation la plus favorisée. En règle générale, la zone frontalière ne doit pas s'étendre au-delà de 15 kilomètres de part et d'autre de la frontière. Dans certains cas exceptionnels, la zone reconnue est portée à 25 kilomètres pour faciliter le « petit » trafic frontalier.

Le Comité Economique reconnaît la légitimité d'une pareille dérogation que recommandent la nature même des choses et une longue tradition, à la condition toutefois qu'elle soit « contenue dans les limites indispensables pour atteindre le but qu'elle se

propose, c'est-à-dire de faciliter les échanges et quelquefois aussi de rendre pratiquement possible la vie des populations habitant des deux côtés de la frontière ».

La clause de l'*Union douanière* constitue également une exception. Très souvent dans les traités accordant la clause, il existe une disposition qui envisage la possibilité pour chacune des parties contractantes de conclure une union douanière avec une tierce puissance. En ce cas, la dérogation au traitement de la Nation la plus favorisée « prend la forme d'une réserve englobant les privilèges accordés à une tierce puissance en vertu d'une union douanière ». Les Etats adhérents à l'Union douanière perdent leur unité économique tout en conservant leur indépendance politique.

D'après certains auteurs, il faudrait distinguer l'Union douanière de la ligue douanière dans laquelle chaque Etat conserve ses barrières douanières avec un tarif moins élevé pour les deux Etats qui conviennent d'établir à leurs frontières le même tarif. Dans ce cas, la clause de la Nation la plus favorisée recevrait son application (13).

Le Comité économique se borne à déclarer que les unions douanières constituent des dérogations admises traditionnellement sans cependant, dit-il, formuler aucune opinion « au sujet de la question plus controversée de leur formation ».

(13) Poznanski : *op. citat.*, p. 119.

La clause des *pays limitrophes* présente des analogies avec la clause frontalière. Elle s'en distingue néanmoins parce que sa justification se trouve non dans les besoins des habitants de la zone frontalière, mais par le fait que deux ou plusieurs pays dans leur ensemble sont voisins « ou se sentent réunis en un seul groupe géographique ou historique, en raison des affinités nationales de leurs populations, ou en raison de leurs rapports géographiques. » (14).

On distingue la clause restreinte des pays limitrophes (les facilités spéciales accordées par la Suisse à la zone franche de la Haute-Savoie et du pays de Gex. Il s'est élevé après la guerre des difficultés à ce sujet avec la France dont la Cour Internationale de La Haye a déjà été saisie à deux reprises), et la clause des pays limitrophes pour des groupes d'Etats : clause nordique, clause ibérique, clauses balte et balto-russe, clause des Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie. Pour cette dernière, l'article 222 du Traité de Saint-Germain et l'article 205 du Traité de Trianon stipulent que le traitement unilatéral de la Nation la plus favoirsée, imposé par le Traité de Versailles à l'Autriche et à la Hongrie pour une période de cinq années n'est pas applicable aux avantages spéciaux que ces deux Etats pourraient s'accorder réciproquement ou reconnaître à la Tchécoslovaquie en vertu d'ententes particulières.

(14) Riedl : *op. citat.*, p. 110.

La Turquie, de même, dans ses traités de commerce, a soin de stipuler que le traitement de la Nation la plus favorisée ne s'applique pas aux avantages qui, avant la guerre, étaient appliqués aux pays séparés depuis 1923 de l'Empire ottoman, en matière douanière et économique.

Toutes ces exceptions, décide le Comité Economique, doivent être stipulées expressément « quant à leur portée et leur étendue ».

Il faut aussi mentionner certains régimes spéciaux établis en vertu de traités internationaux pour faire face à des situations transitoires. (Par exemple: le régime existant entre la Haute-Silésie allemande et polonaise, entre l'Allemagne et le bassin de la Sarre.)

SECTION V

Rédaction de la Clause

La Clause apparaît dans les traités sous les formes les plus diverses. Tantôt elle prend la forme « positive » qui consiste dans l'obligation d'accorder aux Etats le même traitement, tantôt elle est exprimée sous la forme « négative », c'est-à-dire que la partie contractante ne sera pas soumise à un traitement plus rigoureux que celui qui est fait à un pays tiers. Ce sont les Etats-Unis qui ont souligné le côté positif et le côté négatif de la clause : dans leur système de réciprocité, la clause positive était toujours conditionnelle et la clause négative inconditionnelle.

Dans un traité contenant une stipulation générale de la clause, où s'arrête sa portée ? Il faudra se reporter sans aucun doute au but que se proposent les parties contractantes. Mais des difficultés peuvent se présenter, car les règles d'interprétation sont toujours délicates. L'unification de la clause en matière douanière apparaît donc comme une œuvre d'une très grande utilité. Il faut trouver une rédaction-type qui pourrait être recommandée aux Etats. Deux méthodes peuvent être envisagées. On peut se contenter de déclarer le principe sans préciser ses conséquences. (Par exemple l'article 11 du Traité de Francfort.) On peut, au contraire, donner une description plus ou moins explicite des conséquences.

Le premier système faciliterait peut-être l'adoption de la Clause par tous les Etats. Mais le Comité Economique le rejette parce qu'il aurait l'inconvénient de faire dépendre la valeur de la clause « entièrement et uniquement des règles d'interprétation ».

L'établissement d'une formule de la Clause susceptible de recevoir la consécration d'une convention collective devra fixer la solution des questions qui sont comprises dans la notion de la clause. Il devra toujours être entendu (sauf dispositions contraires expressément indiquées) qu'elle est concédée d'une manière illimitée et sans condition ; qu'elle doit avoir pour conséquence l'extension de tous les avantages qui ont été ou qui pourront être accordés à un pays tiers et qu'elle implique l'égalité absolue de traitement à l'égard du pays étranger le plus favorisé.

Le Comité Economique propose, en conséquence, la formule suivante, conçue en termes généraux, et qui ne prévoit que deux exceptions :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent de s'accorder réciproquement le traitement inconditionnel et illimité de la Nation la plus favorisée pour tout ce qui concerne les droits de douane et tous droits accessoires, le mode de perception des droits, ainsi que pour les règles, formalités et charges auxquelles les opérations de dédouanement pourraient être soumises.

« En conséquence, les produits naturels ou fabriqués, originaires de chacune des parties contrac-

tanĳes, ne seront en aucun cas assujettis sous les rapports susvisés à des droits, taxes ou charges, autres ou plus élevés, ni à des règles et formalités autres ou plus onéreuses que ceux auxquels sont ou seront assujettis les produits de même nature originaires d'un pays tiers quelconque ;

« De même, les produits naturels ou fabriqués, exportés du territoire de chacune des parties contractantes, à destination du territoire de l'autre partie, ne seront en aucun cas assujettis, sous les mêmes rapports, à des droits, taxes ou charges autres ou plu élevés, ni à des règle et formalités plus onéreuses que ceux auxquels sont ou seront assujettis les mêmes produits destinés au territoire d'un autre pays quelconque ;

« Tous les avantages, faveurs, privilèges et immunités qui ont été ou seront accordés à l'avenir par l'une des parties contractantes, dans la matière susdite, aux produits naturels ou fabriqués, originaires d'un autre pays quelconque ou destinés au territoire d'un autre pays quelconque, seront immédiatement et sans compensation appliqués aux produits de même nature, originaires de l'autre partie contractante, ou destinés au territoire de cette partie.

« Sont exceptées toutefois des engagements formulés au présent article les faveurs actuellement accordées ou qui pourraient être accordées ultérieurement aux Etats limitrophes pour faciliter le trafic-frontière, ainsi que celles résultant d'une union douanière déjà conclue ou qui pourrait être conclue à l'avenir par l'une des parties contractantes. »

SECTION VI

Relations entre les accords bilatéraux basés sur la Clause de la Nation la plus favorisée et les conventions économiques plurilatérales

On peut dire que c'est la question la plus difficile à résoudre dans une matière où abondent les difficultés. Une observation préalable s'impose : les rapports des traités multilatéraux et de la clause ne se posent que si la clause est inconditionnelle, non limitative, et lorsque les matières régies par le traité bilatéral et le traité collectif sont identiques.

Le Comité Economique, qui a examiné à fond la question, est obligé de reconnaître que la Conférence Economique Internationale de Genève, qui avait préconisé les conventions plurilatérales et d'appliquer la clause de la Nation la plus favorisée dans la forme inconditionnelle et illimitée « ne s'est vraisemblablement pas entièrement rendu compte que ces deux recommandations pouvaient, jusqu'à un certain point, entrer en conflit l'une avec l'autre ».

M. Ito, qui a fait une étude très approfondie de la clause de la Nation la plus favorisée, a fait à notre sens, une observation d'un très grand intérêt. Il fait remarquer que la clause crée des liens matériels entre plusieurs Etats, mais non pas de lien juridique commun. « Les liens conventionnels entre plusieurs

Etats, dit-il, ne peuvent être remplis que par un traité multilatéral. La clause de la Nation la plus favorisée ne remplit pas ce rôle : elle est essentiellement une convention bilatérale. » (15)

Lors des discussions pour l'établissement d'une convention internationale sur l'abolition des prohibitions, la question s'était posée de savoir si les Etats, non parties à la Convention, pourraient — en se prévalant d'accords bilatéraux, accordant la clause de la Nation la plus favorisée — réclamer le bénéfice des avantages que se concéderaient les signataires de la Convention internationale.

M. Stucki (Suisse) prenait comme exemple purement théorique un pays imaginaire qu'il appelait l'Arcadie. Ce pays produit de très belles plantes, ses cultivateurs estimant qu'elles sont les plus belles du monde, s'opposent à toute importation. Les producteurs des pays voisins voudraient exporter les leurs, ils ne peuvent pas le faire en Arcadie. Nous supposons que tous les pays voisins de l'Arcadie s'unissent pour conclure une convention plurilatérale afin de faciliter leurs échanges de plantes. L'Arcadie, invitée à y participer, décline l'invitation. La Convention est signée. Elle s'en félicite, car elle a avec tous ceux qui l'ont signée un traité de commerce lui assurant le bénéfice de la clause de la Nation la plus favorisée. Elle profitera, pour son exportation, des améliorations dues à la Convention, tout en restant maîtresse chez elle en ce qui concerne l'importation.

C'était toute la politique des accords collectifs de la S. D. N. qui était en jeu.

Pourquoi un Etat assisterait-il à des conférences et se soumettrait-il à la procédure des concessions réciproques si, en restant en dehors, il peut, sans contracter aucune obligation, en invoquant la clause de la Nation la plus favorisée, profiter de tous les bénéfices d'une Convention faite des concessions des autres?

Ce serait, selon la parole de M. Hymans, « une sorte de prime à l'abstention ».

C'est pourquoi on a suggéré d'adopter une disposition par laquelle la clause de la Nation la plus favorisée ne s'appliquerait pas, en règle générale, aux conventions économiques plurilatérales.

Mais si on adopte une pareille solution, que devient l'application illimitée de la clause qui est à la base de tous les traités de commerce? Et surtout, n'est-il pas à craindre qu'une pareille réserve ne vienne à susciter un mouvement hostile à toute l'activité économique de la S. D. N.?

Car il faut envisager aussi une autre hypothèse, et c'est surtout celle-là qui a rendu prudent le Comité Economique, c'est le cas d'un accord collectif englobant toutes les Nations appartenant à un même continent, ce qui implique qu'un grand nombre d'autres pays, situés géographiquement en dehors, ne pourraient y adhérer. Peut-on dire que les pays ainsi exclus du traité devront renoncer aux avantages que leur donne le jeu de la clause de la Nation la plus favorisée? La question apparaîtrait dans tou-

te sa complexité le jour où seraient réalisés les États-Unis d'Europe. Car les Etats extra-européens se sont émus.

La solution indiquée plus haut n'est pas raisonnable, car elle est trop brutale. Un Etat peut, pour des raisons « absolument sérieuses et valables » être empêché de signer un accord collectif parce qu'il sait qu'il n'est pas à même d'assumer les engagements qu'il comporte. Il paraît impossible de lui demander de renoncer à l'avance à l'application de la clause.

En bref, la question est de savoir si l'intérêt qu'il peut y avoir à favoriser la conclusion d'accords collectifs est suffisant pour permettre une dérogation à la clause de la Nation la plus favorisée. Si on admet l'exception fondamentale, n'est-il pas à craindre que la porte soit ouverte à tous les traitements différentiels, à l'anéantissement de tout le système de traités de commerce, à l'instabilité des tarifs ?

Remarquons que les partisans des exceptions de la clause en faveur des traités plurilatéraux, dont le domaine serait limité à certains Etats groupés en raison de leur situation géographique ou de leur développement économique, font valoir que le Comité Economique a admis l'exception de la clause régionale ou de contiguïté.

La pratique internationale a déjà donné des solutions d'espèce à ces difficultés. C'est ainsi que le traité franco-suisse de 1929 établit un droit nouveau dans le système de la clause de la Nation la plus favorisée.

Les deux parties contractantes s'accordent réciproquement le bénéfice de la clause sous réserve des exceptions classiques: l'union douanière, le trafic de frontière. En outre, sont exclues du traitement de la clause les faveurs que l'une des parties contractants concéderait à plusieurs autres parties contractantes par accord plurilatéral conclu sous les auspices de la S.D.N., si l'autre partie contractante n'a pas voulu ou n'a pas pu adhérer à l'accord.

Le Comité Economique n'a pas voulu proposer une solution générale et décisive. Il s'est borné à déclarer :

a) « Que si la réserve des conventions plurilatérales pouvait apparaître dans certains cas légitimes, elle ne saurait se justifier qu'à la condition qu'il s'agisse de conventions plurilatérales d'un caractère général visant l'amélioration des relations économiques entre les peuples, et non pas de conventions conclues par quelques Etats pour des fins particulières et dont ces Etats tendraient, par cette procédure, à refuser le bénéfice à d'autres Etats, alors que ceux-ci pourraient légitimement en recueillir les avantages en invoquant le traitement de la Nation la plus favorisée ;

b) « En outre, ladite réserve devrait être expressément stipulée et ne devrait pas priver l'Etat non participant à la Convention multilatérale des avantages dont il bénéficie en vertu soit de la législation nationale de l'Etat qui y participe, soit d'un accord bilatéral conclu par ce dernier avec un autre Etat

tiers, qui ne participe pas non plus à ladite convention multilatérale.

c) « Finalement, la réserve dont il s'agit ne serait pas applicable non plus dans le cas où l'Etat qui réclamerait les avantages découlant de la convention multilatérale, tout en n'ayant pas adhéré à cette convention, serait prêt à accorder une pleine réciprocité en la matière.

d) « Le Comité Economique émet l'avis que les Etats qui, relativement aux stipulations de conventions économiques plurilatérales, conviendraient d'insérer dans leurs accords bilatéraux fondés sur la clause de la Nation la plus favorisée une réserve conforme aux principes qui viennent d'être exposés, ne se mettraient en contradiction ni avec les recommandations de la Conférence Economique Internationale de Genève, ni, par le fait, avec les fins que se propose la S.D.N. »

Toutes ces solutions partielles nous paraissent justifiées. Dans toutes les hypothèses de conventions plurilatérales, il est évident que les avantages qu'elles comportent ne pouvaient être évalués lorsque les Etats contractants accordent à des tiers le traitement de la Nation la plus favorisée. Il faudrait néanmoins aller plus loin et établir un critérium à partir duquel les restrictions apportées au traitement de la nation la plus favorisée ne présenteraient pas le caractère de mesures unilatérales, mais apparaîtraient comme des mesures contractuelles spéciales. On se trouverait

alors en présence d'un statut juridique nouveau et indépendant de tous engagements antérieurs.

*
* *

Il apparaît de plus en plus que la cause de la Nation la plus favorisée devient un instrument difficilement adaptable à toute la complexité des problèmes économiques suscités par l'après-guerre. Le Comité Economique, dans son projet de codification, n'a pas voulu examiner toutes les difficultés qu'elle suscite, parce qu'il ne pouvait pas donner de solutions.

C'est ainsi qu'il n'a rien dit du traitement préférentiel ni des droits compensateurs. Les tarifs préférentiels ne vont-ils pas à l'encontre de la clause ? Il s'est borné à déclarer que : « en ce qui concerne le traitement préférentiel accordé aux colonies ou par les colonies, ainsi qu'aux membres ou par les membres d'un même Empire et qui est mentionné dans plusieurs traités », il s'abstenait de l'étudier en raison de ses aspects politiques. Pourtant, la question est importante. Les pays danubiens réclament des pays importateurs européens le bénéfice d'un traitement douanier préférentiel pour leur blé. La Conférence tenue dernièrement à Rome s'en est occupée. L'avantage accordé, disent-ils, ne porterait pas préjudice aux pays importateurs européens, car la situation des pays danubiens est telle qu'ils réduisent leurs importations d'objets manufacturés. En

consentant un léger sacrifice, les acheteurs de blés européens rétabliraient la situation économique des clients de leur industrie. Les représentants des pays d'outre-mer ont refusé d'entrer dans ces vues. C'est ainsi que le délégué de l'Argentine a déclaré que le régime préférentiel était une violation flagrante de la clause de la Nation la plus favorise et qu'il ne pouvait être accepté « même sous la forme de timides essais ».

D'autres représentants ont paru l'accepter avec le système des contre-parties éventuelles. Mais le régime préférentiel, avec contre-partie compensant les avantages accordés crée un déséquilibre entre les pays importateurs protectionnistes, puisqu'il faciliterait leurs exportations et les pays importateurs libre-échangistes, qui n'ont pas de droits à l'importation du blé et ne peuvent accorder un avantage tarifaire. C'est ce que firent observer les délégués de la Belgique et de la Hollande, pays libre-échangistes.

Les droits anti-dumping et compensateurs sont-ils, eux aussi, incompatibles avec la clause ?

Une définition précise du dumping nous manque. On a proposé, comme critérium, « la vente à l'exportation à des prix plus bas que ceux qui sont faits à la même époque et dans les mêmes circonstances aux acheteurs sur le marché intérieur » (16),

(16) Définition donnée par le professeur Viner, dans la documentation préparatoire à la Conférence Internationale de 1927.

ou encore la vente à des prix inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché intérieur ou national, en y ajoutant « en vue de nuire aux concurrents » (17).

C'est que le dumping revêt des aspects multiformes. Mais on sait approximativement en quoi il consiste. La question est de savoir si le prélèvement de surtaxes douanières ou de droits de compensation frappant les importations d'un pays déterminé est ou non compatible avec le principe de l'application inconditionnelle et illimitée de la clause.

Que les droits dont il s'agit portent atteinte au principe d'égalité, on le concédera facilement. Mais, à notre sens, le point le plus délicat nous paraît être que l'existence de circonstances motivant l'application de ces droits supplémentaires est constatée unilatéralement par le gouvernement du pays importateur. En outre, l'application de ces droits, variable suivant l'origine des produits, subordonne l'octroi de la clause à l'obligation d'obtenir une compensation de la part du pays d'origine. Or, le traitement inconditionnel supprime pour l'Etat à qui il est reconnu toute obligation de satisfaire à certaines conditions pour être admis au bénéfice des droits les plus réduits. L'Etat qui voudrait appliquer les droits anti-dumping devrait-il être tenu d'insérer dans les

(17) Voir, à ce sujet, sur la difficulté de définir le dumping et les discussions qui y ont donné lieu : « Les Actes de la Conférence », T. II, pp. 106 et suivantes.

accords conclus sur la base du principe de la Nation la plus favorisée, une stipulation dérogatoire expresse ?

On pourrait peut-être faire une distinction entre les droits compensateurs et les droits anti-dumping. Les droits de compensation ont pour but d'annuler l'effet de subventions ou de primes accordées par un gouvernement à ses exportateurs. Ils doivent être considérés comme compatibles avec la clause dans la mesure où ils sont appliqués sans discrimination à tous les pays dont les exportateurs bénéficient de ces avantages.^o Les droits antidumping devraient, *a priori*, être écartés tant que l'intention de nuire au commerce du pays où se fait l'exportation ne serait pas démontrée. Mais on voit combien toutes ces distinctions sont subjectives et à quel point le mécanisme de la clause de la Nation la plus favorisée doit être assoupli. On s'en aperçoit de plus en plus. Aussi bien la clause sur laquelle la Conférence Internationale avait fondé les plus grands espoirs pour l'établissement de nouvelles relations commerciales est-elle à l'heure présente l'objet des plus vives critiques, tout au moins dans sa forme inconditionnelle et illimitée. Une proposition de loi de M. Boisseau tend même à en retirer le bénéfice aux pays avec lesquels notre balance commerciale, après dix années consécutives, apparaîtrait déficitaire de plus de 10 % du montant global des transactions (18).

(18) Documents parlementaires. Séance du 20 Novembre 1930 (Annexe N° 4094).

ANNEXES

LES RÉSOLUTIONS DU CONSEIL RELATIVES A LA CONFÉRENCE ECONOMIQUE INTERNATIONALE DE 1927

Voici celles qui furent présentées par le rapporteur, M. Stresemann, au Conseil (Session de juillet 1927. — Voir *Journal Officiel* 1927, t.I, pp. 784 et suivantes) :

« Le Conseil prend acte du rapport de la Conférence Economique Internationale :

« 1° Il exprime ses remerciements les plus chaleureux, etc...

« 2° Il estime que la Conférence s'est pleinement acquittée de la tâche qui lui incombait de formuler les principes et les recommandations les plus indiqués pour contribuer à l'amélioration de la situation économique du monde entier et de celle de l'Europe en particulier, contribuant ainsi à favoriser en même temps les relations pacifiques entre les peuples.

« 3° En conséquence, le Conseil invite tous les pays et tous les Gouvernements à accorder à ces principes et à ses recommandations la plus grande attention, ainsi que le concours actif qui est nécessaire pour en faciliter l'adoption et l'application.

« 4° Se réservant d'examiner à sa prochaine session, en tenant compte des résultats de la Conférence, les modifications qu'il conviendrait d'adopter à l'organisation économique de la S.D.N. ; invite le Comité Economique à tenir dans l'intervalle une session spéciale pour procéder, à une date très rapprochée, à une étude préparatoire portant sur les résolutions de la Conférence économique relatives aux tarifs douaniers et notamment à l'unification de la nomenclature douanière. »

Le représentant de la Grande-Bretagne, sir Austen Chamberlain, qui était en même temps président en exercice du Conseil, fit quelques réserves relativement au troisième paragraphe. Il lui paraissait que : sous sa forme actuelle, le troisième paragraphe des Conclusions ne pourrait être accepté par aucun des membres du Conseil qui ne sont pas encore autorisés par leur gouvernement à prendre un engagement « quant à l'acceptation sans réserve de chacune des recommandations, grandes ou petites, de quelque nature qu'elles puissent être, qui peuvent se trouver dans une partie quelconque du rapport. »

En conséquence, il proposait le texte suivant, dont on remarquera le caractère volontairement vague : « recommande ce rapport remarquable et ces importantes résolutions à la bienveillante attention de tous les gouvernements ».

Le représentant du Reich, tout en se déclarant

un peu déçu par les déclarations de Sir Austen Chamberlain, ne fit pas de sérieuses objections et l'amendement fut adopté.

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE
A SA HUITIÈME SESSION ORDINAIRE (24 sept. 1927)

L'Assemblée estime que :

a) Le Comité Economique devrait continuer à être, comme à présent, l'organe par l'intermédiaire duquel le Conseil traite les affaires économiques et qu'il devrait être constitué suivant telles règles que le Conseil jugera appropriées pour en assurer le bon fonctionnement, de manière à s'adapter, dans les conditions les plus satisfaisantes, à sa tâche primitive qui, du moins dans un avenir prochain, appartiendra au domaine des relations économiques entre Etats et de leur politique économique, dans la mesure où cette politique présente un aspect international. Il devrait se composer de quinze membres au plus.

b) Le Comité Economique devrait jouir de la faculté de désigner des sous-commissions temporaires d'experts, en vue de travaux préparatoires, et de nommer des correspondants pour les questions économiques dans les pays qui ne sont pas représentés, sans réserve de l'approbation du Conseil et après avoir consulté les Etats dont il s'agit.

c) Il devrait être constitué par les soins du Conseil un « Comité Consultatif » ayant pour objet de suivre l'application des recommandations de la Conférence Economique.

Il pourrait être composé d'environ 35 membres, comme l'était le Comité préparatoire...

Il comprendrait donc notamment des personnes compétentes en matière d'industrie, de commerce, d'agriculture, de finance, de transports, de questions de travail et de questions relatives à la consommation.

DÉCISIONS DU CONSEIL (Octobre 1927)

(*J. Off.*, 1927, t. 2, pp. 1438 et suivantes)

« Le Conseil ayant pris connaissance des deux résolutions adoptées par la Huitième Session Ordinaire de l'Assemblée, le 24 septembre 1927, et se rapportant, d'une part, aux suites à donner aux résolutions de la Conférence Economique internationale et, d'autre part, aux suites aux modifications qu'il convient d'apporter à l'organisation économique de la S.D.N. pour la mettre en mesure de s'acquitter des tâches qui résultent pour elle des recommandations de ladite Conférence.

Décide :

- 1) Le Comité Economique... est composé de quinze membres de nationalités différentes.

- 2) Les membres sont nommés par le Conseil à titre personnel, en raison de leur compétence en matière économique et notamment en matière de relations économiques entre Etats. Ils ne représentent pas leurs gouvernements.
- 3) Le mandat des membres dure trois ans, de septembre à septembre.

Le rapporteur, M. Stresemann, qui fit adopter ces résolutions, avait ajouté que l'échéance triennale ne mettait pas obstacle au renouvellement du mandat. Mais il est souhaitable de faire participer aux travaux du Comité Economique les représentants d'Etats qui n'y ont pas pris part dans les précédentes périodes.

C'est pourquoi il proposait, et fit adopter, que les membres sortants qui ne seraient pas remplacés par des membres de même nationalité deviendraient « membres correspondants du Comité ».

Vu : *Le Président*,
A. DE LAPRADELLE.

Vu : *Le Doyen*.
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

BONNET. — La Clause de la nation la plus favorisée. Thèse, Paris, 1910.

BROCARD. — Précis d'Economie Nationale et Internationale. (3 volumes, Sirey, 1929).

CALOMFIRESCO. — L'Organisation et l'Œuvre Economique de la S. D. N. Thèse, Paris, 1928.

CONTE. — Les Ententes internationales. (Chambre de Commerce, 1927.)

DANOS. — L'Idée de l'Autarchie économique et les Statistiques du Commerce extérieur (Sirey, 1920).

FERRA. — Les effets de la Clause de la Nation la plus favorisée et la spécialisation des Tarifs douaniers (Thèse, Paris, 1910).

GIGNOUX. — L'après-guerre et la politique Commerciale (Colin, 1924.)

GUILLAIN. — Les Problèmes douaniers internationaux et la S.D.N., (Thèse, Paris, 1930).

HANTOS. — L'Economie Internationale et la S.D.N., 1931.

MANOILESCO. — Théorie du Protectionnisme et de l'Echange international. (Giard, 1929.)

MARCHAL. — Union douanière et Organisation européenne. (Sirey, 1929).

MORINI-COMBY. — Mercantilisme et protectionnisme (Alcan, 1930).

Jean NAUDIN. — Les Accords commerciaux et la France depuis la guerre. (Sirey, 1928).

- POZNANSKI. — La Clause de la Nation la plus favorisée. (Thèse, Fribourg, 1917.)
- RIEDL. — La Clause de la Nation la plus favorisée (Vienne, 1928).
- SCIAMIA. — La Question des Tarifs douaniers devant la S.D.N. (Thèse, Paris, 1930).
- TRUCHY. — Cours d'Economie Politique (2 volumes, Sirey, en particulier le chapitre IV du tome I).
- TAUSSIG. — Libre échange, tarif douanier et réciprocité (traduction Suret, Giard et Brière. Paris, 1924).

Nous devons ajouter à cette bibliographie les documents officiels de la S.D.N. auxquels nous avons fait allusion. Nous avons aussi largement puisé dans la *Revue Economique Internationale*, la *Revue d'Economie Politique*, l'*Economie Internationale*, et le *Journal des Economistes*. La lecture de toutes ces publications nous a été du plus grand profit.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>La méthode du Comité Econo- mique</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Vers une nouvelle politique commer- ciale</i>	19
CHAPITRE III. — <i>L'action concertée</i>	43
CHAPITRE IV. — <i>L'action concertée en matière tari- faire</i>	51
CHAPITRE V. — <i>Les difficultés de l'action concertée</i> ..	71
CHAPITRE VI. — <i>La clause de la Nation la plus favorisée et le Comité Economique</i>	95
CHAPITRE VII. — <i>Les principes de la clause de la Na- tion la plus favorisée d'après la doctrine du Comité Economique</i>	107
ANNEXES	147
BIBLIOGRAPHIE	153



